

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotetulla lailla on tarkoitus parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä, kun maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta, ottamalla lainsäädännön keinovalikoimaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	5
2.1 Menettelydirektiivi	5
2.2 Paluudirektiivi	8
2.3 Vastaanottodirektiivi	8
3 Nykytila ja sen arviointi.....	9
3.1 Yleistä	9
3.2 Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon sekä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan maahantuloon.....	10
3.3 Turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely.....	12
3.3.1 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen	12
3.3.2 Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen	13
3.3.3 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat.....	13
3.3.4 Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa.....	14
3.3.5 Turvapaikkatutkinta	14
3.3.6 Oikeusapu.....	15
3.3.7 Käännyttämistä koskevan päätöksen tiedoksianto ja päätöksen täytäntöönpano....	15
3.3.8 Vapaaehtoinen paluu.....	16
3.3.9 Muutoksenhaku	16
3.4 Kansainvälistä suojelua hakeneen liikkumisvapautta koskeva sääntely	17
3.5 Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotto	18
3.6 Turvaamistoimia koskeva sääntely	18
3.7 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö	20
3.7.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ..	20
3.7.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö.....	23
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	25
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	25
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	27
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	27
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	29
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	31
4.2.4 Vaikutukset kansainvälisen suojelun hakijoihin	31
4.2.5 Vaikutukset alaikäisiin hakijoihin.....	32
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	33
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	33
5.2 Muiden jäsenvaltioiden toteuttamat keinot	37
6 Lausuntopalaute.....	40
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	42
8 Voimaantulo	48

HE 103/2022 vp

9 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	48
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	48
LAKIEHDOTUS	54
ulkomaalaislain muuttamisesta	54
LIITE	57
RINNAKKAISTEKSTI.....	57
ulkomaalaislain muuttamisesta	57

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sisäministeriön 24.11.2021 asettama työryhmä arvioi tekemässään selvityksessä "Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen - Selvitys lainsäädännön muutostarpeista"¹ alustavasti oikeudellisia mahdollisuuksia parantaa keinoja vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen.

Turvapaikkamenettelyä koskevan lainsäädännön osalta selvityksessä esitetään yhtenä mahdollisena keinona rajamenettelyn käyttöönottoa Suomessa. Tätä johtopäätöstä tuki erityisesti se, että Euroopan komissio piti viime vuoden lopulla Valko-Venäjän toimien seurauksena antamisaan kahdessa säädösehdotuksessa (komission ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätöimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (KOM(2021) 752 lopullinen 1.12.2021, U 82/2021) ja komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (KOM(2021) 890 lopullinen 14.12.2021, U 15/2022) rajamenettelyä yhtenä keinona vastata muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin sekä hallita näissä tilanteissa maahan jo suuntautunutta maahantuloa.

Turvapaikanhakijoiden luvaton edelleen liikkuminen on viime vuosina ollut yksi EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän suurimmista ongelmista, mikä on kyseenalaistanut koko järjestelmän tarkoituksen ja toimivuuden. Luvattoman edelleen liikkumisen torjuminen onkin ollut yksi järjestelmän uudistamisen tärkeimmistä tavoitteista. Komissio ehdotti keväällä 2016 antamansa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon yhteydessä myös menettelydirektiivin muuttamista asetukseksi, jotta voitaisiin varmistaa tarvittava yhdenmukaisuus ja tehokkuus sovellettaessa unionin turvapaikkalainsäädännön menettelysääntöjä (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (jäljempänä *menettelyasetus* (KOM(2016) 467 lopullinen 13.7.2016, U 34/2016 vp). Rajamenettelyn kehittäminen oli yksi uudistuksen tavoitteista. Yhtenä menettelyn tarkoituksena on torjua luvattonta edelleen liikkumista. Ehdotuksesta neuvoteltiin neuvostossa koko Euroopan parlamentin kauden loppuun pääsemättä yhteisymmärrykseen. Erityisesti monien jäsenvaltioiden ehdottama pakollinen rajamenettely jakoi jäsenvaltioiden kantoja.

Vuoden 2019 Euroopan parlamenttivaalien jälkeen muodostettu komissio antoi 23.9.2020 antamansa kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskeva tiedonannon liitteenä muutetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (KOM(2020) 611 lopullinen 23.9.2020, UJ 40/2020 vp). Tässä ehdottamallaan muutoksilla komissio pyrki ennen kaikkea saumattomaan prosessiin ulkorajan ylityksen jälkeen linkittämällä maahantulovaiheen, turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn tiiviimmin toisiinsa. Muutosehdotusten tarkoitus oli tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Tietyissä tilanteissa kaikille jäsenvaltioille pakollinen rajamenettely oli osa näitä komission ehdottamia ulkorajoilla tapahtuvia tehostamistoimia. Rajalla ta-

¹ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y (9.5.2022)

pahtuva yhdistetty turvapaikka- ja palauttamismenettely nähdään edelleen tärkeänä muuttoliikkeen hallinnan välineenä luvattoman maahantulon ja luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi. Rajamenettelyn käytön katsotaan hyödyttävän turvapaikkajärjestelmää myös yleisesti, koska hallitsemalla paremmin rajalla vilpillisiä ja edellytysten puuttumisen vuoksi hylättäviä turvapaikkahakemuksia edistettäisiin myös suojelua tarvitsevien hakemusten käsittelyä maan sisällä. Ehdotuksesta on neuvoteltu neuvostossa sen antamisesta saakka.

Tällä esityksellä on tarkoitus ehdottaa sellaista sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käyttöönoton lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Näillä tilanteilla tarkoitetaan tässä esityksessä samoja tilanteita, kuin mitä ehdotetun rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Rajamenettelyn käyttöönottoa ei kuitenkaan sidottaisi rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömysharkintaan. Rajavartiolain muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 94/2022 vp) on annettu eduskunnalle 9.6.2022. Rajamenettelyn käyttöönoton mahdollistamisen tarkoituksena on täydentää viranomaisten käytössä olevia keinoja hallita nopeassa ajassa kasvavaa poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ja vastata muuttoliikkeen välineellistämiseen samalla turvaten hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellyksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Tämän lisäksi esitys tukisi rajavartiolain 16 § 2 artiklan mukaista tavoitetta rajaturvallisuuden vahvistamisesta. Myös komission edellä mainitut ehdotukset huomioiden rajamenettelyn käyttöönotto parantaisi mahdollisuuksia vastata myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteeseen silloin, kun hakijat ovat jo päässeet Suomen lainkäyttövallan piiriin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä.

Valmistelua on tehty yhteistyössä erityisesti Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön rajavartiiosaston ja poliisiosaston, Poliisihallituksen, oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston kanssa.

Valmistelun aikana selvitettiin muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä muun muassa tekemällä kysely Euroopan muuttoliikeverkoston kautta. Esitystä varten on myös selvitetty aihepiiriin liittyviä kansainvälisiä velvoitteita ja unionin oikeuden säädöksiä sekä niitä koskevaa oikeuskäytäntöä.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 10—23.5.2022.

Esitystä muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että menettelyn käyttöön ottaminen sidottaisiin lyhyessä ajassa tapahtuvaan poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan maahantulon tilanteisiin. Valtioneuvosto tekisi päätöksen rajamenettelyn käyttöönotosta. Tästä muutoksesta ei pyydetty erikseen lausuntoja.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM010:00/2022.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Menettelydirektiivi

Rajamenettelystä säädetään 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, jäljempänä *menettelydirektiivi*).

HE 103/2022 vp

Menettelydirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1.7.2015 voimaan tulleella ulkomaalaislain (301/2004) muutoksella (194/2015). Täytäntöönpanon jälkeen menettelydirektiiviin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu 1.9.2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (646/2016), 20.6.2018 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (501/2016) sekä 1.6.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (437/2019).

Menettelydirektiivillä laadittiin uudelleen 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (jäljempänä *aiempi menettelydirektiivi*). Suomi on pannut täytäntöön aiemman menettelydirektiivin 1.7.2009 voimaan tulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (432/2009).

Rajamenettelyä koskevan 43 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää direktiivin II luvussa esitettyjen peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkittavaksi; ja/tai b) hakemuksen sisältö tilanteissa, joissa hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että 1 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä päätökset tehdään kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä direktiivin muiden säännösten mukaisesti. Artiklan 3 kohdan mukaan jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella, minkä vuoksi 1 kohdan säännöksiä on mahdotonta soveltaa käytännössä kyseisissä paikoissa, näitä menettelyjä voidaan soveltaa myös silloin ja niin kauan kuin nämä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt majoitetaan tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin. Menettelydirektiivi ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää menettelyn käyttöönottamisesta vain tietyissä, kansallisessa laissa määritellyissä tilanteissa.

Jäsenvaltioiden on menettelydirektiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan varmistettava, että kun hakijoiden on todettu olevan hakijoita, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, heille annetaan asianmukaista tukea, jotta he pystyvät hyötymään menettelydirektiivin mukaisista oikeuksista ja noudattamaan sen mukaisia velvollisuuksia koko turvapaikkamenettelyn ajan. Jos asianmukaista tukea ei pystytä antamaan rajamenettelyn puitteissa ja erityisesti kun jäsenvaltiot katsovat hakijan tarvitsevan erityisiä menettelyllisiä takeita kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena, jäsenvaltiot eivät sovelle rajamenettelyä tai lopettavat sen soveltamisen.

Ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävistä takeista säädetään menettelydirektiivin 25 artiklassa. Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu pannahansa menettelydirektiiviä täytäntöön. Kun jäsenvaltiot turvapaikkamenettelyn aikana toteavat henkilön ilman huoltajaa olevaksi alaikäiseksi, ne voivat kyseisen kohdan mukaan soveltaa rajamenettelyä tai jatkaa rajamenettelyn soveltamista niin, että hakija on otettu säilöön ainoastaan, jos i) hakija tulee maasta, joka täyttää tässä direktiivissä tarkoitetun turvallisen alkuperämaan kriteerit, ii) hakija on tehnyt myöhemmän hakemuksen, iii) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä, iv) on kohtuullisia syitä katsoa, että maa, joka ei ole jäsenvaltio, on hakijan kannalta menettelydirektiivin 38 artiklan mukainen turvallinen kolmas maa, v) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä

asiakirjoja tai vi) hakija on vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnut tai kadottanut henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä.

Menettelydirektiivissä edellytetään, että hakemus ratkaistaan rajamenettelyssä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Direktiivin 2 artikla ei sisällä rajamenettelyn määritelmää eikä direktiivissä nimenomaisesti säädetä siitä, millä rajoilla jäsenvaltiot voivat käyttää rajamenettelyjä. Yleisesti EU-tason keskusteluissa rajamenettelyn on katsottu koskevan EU:n ulkorajoja. Myös Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun (EPRS) rajamenettelyä koskevan Euroopan tason täytäntöönpanon arvioinnissa² todetaan, että menettelydirektiivin rajamenettelyä koskevassa artiklassa käsitteen ”raja” olisi katsottava tarkoittavan EU:n ulkorajoja. Muutetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta komissio täsmentää, että rajamenettelyssä kyse on unionin ulkorajoista. Rajamenettelyä koskevan 43 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan rajamenettelyä voitaisiin soveltaa majoittamalla hakijat tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin ainoastaan tilanteissa, joissa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia. Osa rajamenettelyä soveltavista jäsenvaltioista on tulkinnut artiklan 1 kohdan termejä rajalla ja kauttakulkualueella niin, että ne sisältävät myös rajan ja kauttakulkualueen läheiset alueet. Komissio on suhtautunut sallivasti tällaisiin tulkintoihin ja jopa kannustanut maantieteellisten olosuhteiden mukaisiin parhaisiin ratkaisuihin edellä mainitun menettelyasetuksen neuvottelujen yhteydessä. Direktiivi edellyttää, että hakijalle on annettava pääsy alueelle vain, jos ensimmäisen asteen päätöstä ei ole tehty neljän viikon määräajan sisällä. Yllä kuvattu sääntely ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Rajamenettelyn edellä mainittujen edellytysten toteuttaminen on jätetty kansallisesti säädettäväksi.

Menettelydirektiivin 9 artiklassa säädetään hakijan oikeudesta jäädä jäsenvaltioon hakemuksen tutkinnan ajaksi. Sen 1 kohdan mukaan hakijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon yksinomaan menettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä direktiivissä säädettyjen ensimmäiseen päätökseen liittyvien menettelyjen mukaisesti. Direktiivin 2 artiklan p kohdan määritelmän mukaan ”jäämisellä jäsenvaltioon” tarkoitetaan jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, myös rajalle tai kauttakulkualueelle, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan.

Oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi säädetään menettelydirektiivin 46 artiklassa. Sen 6 kohdan mukaan tilanteissa, joissa hakemus on jätetty rajamenettelyssä tutkittamatta tai se on ratkaistu nopeutetussa menettelyssä, henkilöllä ei ole automaattista oikeutta jäädä odottamaan muutoksenhaun tulosta. Tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä sitä odottamaan. Saman artiklan 7 kohdan mukaan 6 kohtaa voidaan soveltaa rajamenettelyssä ainoastaan sillä edellytyksellä, että hakijalla on käytössään tarvittavat tulkkauspalvelut ja oikeusapu ja vähintään viikko aikaa valmistella ja esittää tuomioistuimelle pyyntönsä ja perustelut, jotka puoltavat sitä, että hänelle myönnetään oikeus jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta ja, että saman artiklan 6 kohdassa tarkoitettun pyynnön tutkinnan puitteissa tuomioistuin tutkii määrittävän viranomaisen kielteisen päätöksen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta. Jos

² European Parliamentary Research Service: Asylum procedures at the border - European Implementation Assessment, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf) (7.5.2022), jäljempänä *EPRS:n rajamenettelyä koskevan Euroopan tason täytäntöönpanon arviointi*

nämä edellytykset eivät täyty, tulee hakijan antaa jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

Menettelydirektiivin 43 artiklassa todettu neljän viikon käsittelyaikavelvoite koskee ainoastaan määrittävän viranomaisen päätöstä. Määräaika ei siten sisällä muutoksenhakuun käytettävää aikaa, eikä tällaisesta ajasta säädetä direktiivissä erikseen. Direktiivissä myös viitataan alueelle päästämiseen vain tilanteessa, jossa päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa. Siinä ei myöskään säädetä siitä, että henkilölle tulisi antaa pääsy alueelle muutoksenhaun ajaksi edes silloin, kun tuomioistuimien on päättänyt hakijalla olevan oikeus jäädä jäsenvaltioon odottamaan muutoksenhaun tulosta. Menettelyn jatkumisesta määrittävän viranomaisen päätöksen jälkeen ja sen päättymisestä ei siten säädetä direktiivissä.

2.2 Paluudirektiivi

Rajamenettelyä koskeva menettelydirektiivin sääntely ei ulotu paluun toteuttamiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, 2008/115/EY) (jäljempänä *paluudirektiivi*) ei myöskään säädetä erikseen paluusta tilanteessa, jossa henkilön turvapaikka-asia on käsitelty rajamenettelyssä. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Neuvostossa käsiteltävänä olevan menettelyasetusta koskevan ehdotuksen mukaan henkilön asian käsittely jatkuisi paluunrajamenettelyssä, jos hänellä ei ole enää oikeutta jäädä jäsenvaltioon. Menettelyn enimmäiskestolle ehdotetaan omaa määräaikaa.

2.3 Vastaanottodirektiivi

Kansainvälistä suojelua hakevan liikkumisvapaudesta, vastaanotto-olosuhteista ja säilöönnoton edellytyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antamassa direktiivissä 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu, jäljempänä *vastaanottodirektiivi*). Vastaanottodirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1.7.2015 voimaan tulleen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamisesta annetun lain (746/2011) (jäljempänä vastaanottolaki) muutoksella (87/2015). Vastaanottodirektiivin säilöönnottoon liittyvät lainsäädäntömuutokset toteutettiin 1.7.2015 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (813/2015) ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä annetun lain (116/2002), (jäljempänä *säilölaki*), muutoksella (814/2015).

Vastaanottodirektiivillä laadittiin uudelleen 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (jäljempänä *aiempi vastaanottodirektiivi*). Suomi saattoi aiemman vastaanottodirektiivin kansallisesti voimaan 10.6.2004 voimaan tulleella lailla maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (362/2005). Kyseinen laki on sittemmin kumottu, ja vastaavat säännökset sisältyvät nyt vastaanottolakiin. Vastaanottodirektiivin muutoksista valtaosa koski jo olemassa olevien säännösten täsmentämistä.

Direktiiviä soveltamisalaa käsittelevän 3 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella, myös rajalla, aluevesillä tai kauttakulkualueella, niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella tällä alueella hakijoina, sekä perheenjäseniin, jos tällainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus koskee heitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että myös ne hakijat, joiden asia käsitellään rajamenettelyssä, kuuluvat direktiivin soveltamisalan piiriin. Direktiivi ei myöskään sisällä rajamenettelyä koskevaa erityissääntelyä.

Vastaanottodirektiivin asuinpaikkaa ja liikkumisvapautta koskevan 7 artiklan pääsäännön mukaan hakijat voivat liikkua vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella. Osoitettu alue ei saa vaikuttaa yksityiselämän koskemattomuuteen ja sen on oltava riittävän laaja, jotta turvataan mahdollisuus direktiivin mukaisiin etuihin. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi asettaa aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen ehdoksi sen, että hakija tosiasiallisesti asuu tietyssä paikassa, jonka jäsenvaltio määrää. Tämä päätös, joka voi olla luonteeltaan yleinen, on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, ja sen on perustuttava kansalliseen oikeuteen. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä mahdollisuudesta myöntää hakijoille väliaikainen lupa poistua 2 kohdassa tarkoitettusta asuinpaikasta ja/tai 1 kohdassa mainitulta osoitetulta alueelta. Poistumista koskevat päätökset on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava. Vastaanottodirektiivissä ei säädetä erikseen liikkumisvapaudesta menettelydirektiivissä tarkoitettua rajamenettelyn aikana. Siinä ei myöskään säädetä, etteikö 7 artikla tällöin soveltuisi.

Direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaan säilöönottolla tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltio sulkee hakijan tiettyyn paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa. Säilöönoton edellytyksistä säädetään 8 artiklassa. Tämän artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on menettelydirektiivin mukainen hakija. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa hakijan säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Sen 3 kohdan c) alakohdan mukaan hakija voidaan ottaa säilöön, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle. Komissio on todennut tämän kohdan liittyvän nimenomaisesti rajamenettelyn soveltamiseen.

Direktiivin 17 ja 18 artikloissa säädetään yleisesti aineellisista vastaanottopalveluista ja direktiivin 21-24 artikloissa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien sekä alaikäisten hakijoiden osalta. Alaikäisten hakijoiden osalta jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja taattava alaikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan. Jäsenvaltioiden on mm. varmistettava, että alaikäisillä on mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoiminta mukaan luettuina, sekä mahdollisuus ulkoiluun. Direktiivin 14 artiklassa säädetään alaikäisten koulunkäynnistä ja opiskelusta. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava hakijoiden alaikäisille lapsille ja alaikäisille hakijoille mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen, niin kauan kuin heitä tai heidän vanhempiaan koskevaa maastapoistamistoimenpidettä ei tosiasiallisesti panna täytäntöön. Tällainen koulutus voidaan järjestää vastaanottokeskuksissa.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Yleistä

Menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 218/2014 vp) todettiin ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan luvun täyttävän monet uudelleen laaditun menettelydirektiivin velvoitteet etenkin, kun otetaan huomioon aiemman menettelydirektiivin täytäntöönpanoa koskevan lain perustelut (HE 86/2008 vp) ja viranomais-ten turvapaikkamenettelyä koskevat ohjeet sekä niihin nojaava soveltamiskäytäntö. Rajamenettelyn osalta hallituksen esityksessä todetaan, ettei Suomessa ole käytössä direktiivin 43 artiklassa tarkoitettuja rajamenettelyjä, eikä kohta siten aiheuta tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. Menettelyn käyttöön ottamisesta on säädettävä ulkomaalaislaissa.

3.2 Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon sekä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan maahantuloon

Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista määritelmää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian³ mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijoiden määrä voi ylittää 20 000 henkilön rajan. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Tämä tilanne voi olla käsillä erityisesti, jos maahantulijoiden määrä kasvaa lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suureksi.

Maahantulon häiriötilanteisiin varautuminen on aiemmin perustunut lähtöajatukseen siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla on esimerkiksi sota, konflikti, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrkisi kerralla suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Viime vuosien tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että muuttoliikkeen ohjaamista myös käytetään yhtenä keinona painostaa toisia valtioita. Vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo ei edellytä maahantulijoiden suurta määrää, mutta se voi johtaa myös tällaiseen tilanteeseen.

Valtioneuvoston ajankohtaisselonteon⁴ mukaan muuttoliikkeen välineellistämiseen hybridivaikuttamisen keinona on vastattava tarvittavin operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Hybridivaikuttamiseen vastaaminen edellyttää osin erilaista toimintatapaa kuin maahantulon hallinta. Hybridivaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt. Kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa, ja poikkeuksellisessakin tilanteessa Suomen on järjestettävä tähän mahdollisuus.

On oletettavaa, että jatkossakin Eurooppaan pyrkiviä ihmisiä on paljon, ja että muuttoliikettä tullaan hyödyntämään poliittisen painostamisen keinona. Monet maailmanlaajuiset kehityssuunnat ja alueelliset konfliktit kiihdyttävät entisestään väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Maahantulo Eurooppaan on kasvussa. Väestöliikkeet voivat kohdistua Suomeen sekä ulkorajojen että sisärajojen kautta. Hallitsemattomana maahantuloon liittyy sisäisen turvallisuuden riskejä, joita tulee kyetä ehkäisemään. Muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen yhtenä keskeisenä varautumiskeinona on selkeä lainsäädäntö ja viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa. Lyhyessä ajassa kasvava poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä tai välineellistetty maahantulo voi aiheuttaa normaaliaikojen häiriötilanteen, jos viranomaisten kyky hoitaa maahanmuuttoon ja kyseisen tilanteen hallintaan liittyviä tehtäviä vaarantuu.

EU:n tasolla komissio antoi 1.12.2021 Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi edellä kappaleessa 1.1 mainitun ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. Ehdotuksen tarkoituksena oli luoda turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva menettely, jota sovellettaisiin

³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017

⁴ Valtioneuvoston julkaisu [2022:18](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163999/VN_2022_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y). https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163999/VN_2022_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y

henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Valko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteessä. Ehdotuksen tavoitteena oli parantaa Valko-Venäjän toimien kohteeksi joutuneiden Latvian, Liettuan ja Puolan mahdollisuuksia hallita alueelleen jo suuntautunutta muuttoliikettä. Ehdotuksen mukaan edellä mainituille jäsenvaltioille annettaisiin tietyt mahdollisuudet poiketa hakemuksen käsittelyä, paluuta ja vastaanottoa koskevasta sääntelystä. Hakemuksen käsittelyn osalta jäsenvaltioille annettaisiin tietyin edellytyksin mahdollisuus käsitellä halutesaan kaikki hakemukset rajamenettelyssä, jonka määräaika voitaisiin myös pidentää kuuteen kuukauteen, mikä sisältäisi myös muutoksenhaun. Toimet olisivat tilapäisiä, ja tavoitteena on vastata nyt käsillä olevaan akuuttiin tilanteeseen näissä kolmessa unionin ulkorajavaltiossa. Ehdotuksen käsittely on toistaiseksi keskeytyneenä.

Edellä mainitun ehdotuksen lisäksi komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asoiden alalla. Ehdotuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa ehdotuksessa (KOM(2021) 891 lopullinen 14.12.2021, U 7/2022 vp) määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Ehdotetuilla toimilla vastattaisiin tilanteeseen, jossa henkilöt ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella, jolloin he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Komissio ehdotus sisältää käytännössä vastaavat toimet kuin em. Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi annetussa päätösehdotuksessa. Ehdotuksesta neuvotellaan parhaillaan neuvostossa.

Varautumisen lähtökohtana Suomessa on pitkälti ollut yleisesti laajamittaisen maahantulon tilanne ilman, että sen eri asteita olisi pyritty kuvaamaan erikseen. Varautumista on Suomessa edistetty voimakkaasti vuoden 2015 tilanteen pohjalta. Vuoden 2022 alussa tuli voimaan vastaanottolain muutos (HE 162/2021 vp), jonka myötä Maahanmuuttovirastolle keskitettiin vastuu valmiussuunnittelusta, joka koskee vastaanottopalveluiden järjestämistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Muutos parantaa varautumista suuriin maahanmuuttajamääriin ja selkeyttää viranomaisten työnjakoa. EU:n turvapaikkaviraston apuun turvautumista koskeva kansallinen lainsäädäntö on tulossa voimaan viimeistään syksyllä 2022 (HE 49/2022 vp). Tietojärjestelmiä ja viranomaisyhteistyötä Maahanmuuttoviraston, Rajavartiolaitoksen ja poliisin kesken on kehitetty, jotta maahanmuuttajat saadaan nopeasti rekisteröidyksi ja asian käsittely vireille. Myös valmiussuunnitelmat ovat huomattavasti aiempaa kattavampia ja laadukkaampia, ja niiden toimitusta testataan harjoittelemalla säännöllisesti.

Sisäministeriö ohjaa erilaisiin maahantulon tilanteisiin varautumista sekä johtaa toimintaa erilaisissa häiriötilanteissa. Ministeri vastaa häiriötilanteiden johtamisesta oman ministeriönsä johdossa sekä valtioneuvoston jäsenenä, jos tilanne vaatii valtioneuvoston toimenpiteitä ja päätöksentekoa. Ministerin tukena kriisijohtamisessa on ministeriön kansliapäällikkö ja hallinnonalan virastojen johto. Häiriötilanteen edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomaisministeriö. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia. Toimivaltainen ministeriö vastaa ministeriöiden toiminnan yhteensovittamisesta vastuullaan olevien häiriötilanteiden osalta. Valtioneuvoston tilannekeskus tuottaa analysoitua ja ajantasaista poikkihallinnollista tilannekuvaa, joka tukee valtionjohdon strategispoliittista päätöksentekoa sekä normaalioloissa että erityisesti häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä.

Maahanmuuttovirasto vastaa maahanmuuttajien vastaanoton järjestämisestä ja lupahakemusten käsittelystä sekä niihin liittyvästä valmiussuunnittelusta. Maahanmuuttovirastolla ja vastaanotto toiminnan palveluntuottajilla on valmius vastaanottojärjestelmän nopeaan laajentamiseen ja

lupahakemusten tehostettuun käsittelyyn. Maahanmuuttovirastolla on valmius perustaa järjestykeskuksia maahantulijoiden rekisteröimistä varten ja ylläpitää niitä yhteistyössä poliisin kanssa, jos se ei ole maahantulijoiden suuresta määrästä johtuen mahdollista normaalissa menettelyssä. Rajamenettelyyn ottaminen ulkomaalaislakiin yhdeksi keinoksi hallita maahantulon tilannetta silloin, kun maahantuloja on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri määrä taikka vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvassa maahantulossa edellyttää valmius ja varautumissuunnitelmien päivittämistä tältä osin.

3.3 Turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely

3.3.1 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen rekisteröi hakemuksen viipymättä. Koska rajamenettelyä voidaan soveltaa ainoastaan EU:n ulkorajalla tehtyihin hakemuksiin, ottaisi Suomessa mahdollisesti rajamenettelyyn ohjautuvan hakemuksen käytännössä vastaan rajatarkastusviranomaisen, joka myös rekisteröi hakemuksen ja jolle hakemus myös jätetään. Ulkomaalaislain 95 §:n perusteella menettelydirektiivin mukaiset hakemuksen rekisteröinti ja jättäminen tapahtuvat käytännössä samaan aikaan.

Ottaessaan vastaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen poliisi tai Rajavartiolaitos suorittaa turvapaikka-asian avaamisen kirjaamalla asiasta turvapaikka-asiasta koskevan S-ilmoituksen Patja-järjestelmään. S-ilmoitukseen kirjattujen henkilöiden henkilö- ja asianosaisuustiedot siirtyvät teknisen käyttöyhteyden välityksellä suoraan sähköiseen ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (jäljempänä, *UMA-järjestelmä*). UMA-järjestelmän turvapaikkailmoitukseen kirjataan vähintään hakijan henkilötiedot, hakijan kielitaito, turvapaikka-asian tiedot, mukaan lukien rajanylityspaikka, välittömästi ilmoitettu turvapaikkahakemuksen peruste ja tieto onko hakija tullut Dublin-palautuksena, matkustusasiakirjatiedot ja henkilöllisyysasiakirjatiedot sekä tieto, onko asiakirjojen aitoutta tarkistettu, kansainvälisen suojelun tiedot, perhesuhdetiedot samaan aikaan kansainvälistä suojelua hakevista perheenjäsenistä sekä perustiedot hakijan matkareitistä sekä mahdollisesta viisumista ja oleskeluluvasta. Rajamenettelyyn kannalta tärkeitä tietoja ovat erityisesti mahdolliset oleskeluluvat muissa valtioissa sekä kansainvälisen suojelun perusteet pääpiirteissään.

Maahanmuuttovirasto on viime vuosina kehittänyt hakemusten automaattista seulontaa, jolla osa hakemuksista ohjautuu UMA-järjestelmässä tiettyyn jonoon ja tiettyssä menettelyssä tutkitavaksi sen mukaan, mitä tietoja hakija ilmoittaa poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle hakemusta jättäessään. Maahanmuuttovirastolla on erillinen Fast track -työprosessi ja tiimi, joka tutkii tehokkaasti ne hakemukset, jotka voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä sekä muuten nopeaa tutkintaa vaativat hakemukset kuten säilössä tai vankeudessa olevien hakijoiden tai merkittävää rikostaustaa omaavien hakijoiden hakemukset. Mm. ne hakemukset, joissa hakija tulee sellaisesta maasta, jonka voidaan maatiedon perusteella arvioida olevan ulkomaalaislain 100 §:ssä tarkoitettu turvallinen alkuperämaa ja hakemukset, joissa ei ole vedottu mihinkään kansainväliseen suojeluun viittaavaan perusteeseen, ohjautuvat UMA-järjestelmässä suoraan Fast track -tiimin työjonoon. Näiden hakemusten tutkinta on Maahanmuuttovirastossa priorisoitu ja hakemus saadaan nopeimmillaan ratkaistua alle kuukaudessa hakemuksen tekemisestä.

UMA-järjestelmän automaattista seulontaa voitaisiin hyödyntää myös rajamenettelyssä. Ne hakemukset, jotka tehdään ulkorajalla ja automaattisen seulonnan perusteella ohjautuisivat muutenkin nopeutettuun menettelyyn, tulisivat automaattisesti rajamenettelyssä käsiteltyksi. Myös

hakemuksen vastaanottava poliisi tai rajatarkastusviranomainen pystyisi UMA-järjestelmästä näkemään, mihin menettelyyn hakemus ohjautuisi. Ne hakemukset, joita ei voitaisi automaattisen seulonnan perusteella ohjata rajamenettelyyn, vaatisivat Maahanmuuttovirastolta perusteiden esiselvittämistä, jonka Maahanmuuttovirasto pystyisi virka-aikana hoitamaan esimerkiksi puhelinpäivystyksellä. Maahanmuuttovirasto kuitenkin lopulta määrittäisi sovellettavan menettelyn.

3.3.2 Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen

Hakemus voidaan ulkomaalaislain 103 §:n mukaan jättää tutkimatta, jos hakija 1) on saapunut sellaisesta ulkomaalaislain 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa, 2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, 3) on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää taikka 4) on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle.

Nopeutettua menettelyä voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan käyttää, kun hakemus katsotaan 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteettomaksi hakemus voidaan katsoa jos 1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, 2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä: a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja, b) esittämällä väärennetyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä, tai c) tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta taikka 3) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

Rajamenettelyä voidaan soveltaa, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Muissa tapauksissa rajamenettelyä ei menettelydirektiivin mukaan voi soveltaa. Ulkomaalaislaissa tulee tässä tarkoituksessa säätää hakemuksen ohjaamisesta rajamenettelyyn.

3.3.3 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrit) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla rajamenettelyä voidaan menettelydirektiivin mukaan soveltaa vain rajoitetusti.

Ulkomaalaislain 104 §:n 2 momentin mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Sama soveltamisrajoitus koskisi myös rajamenettelyä, ellei asiasta säädettäisi muuta. Hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevassa 103 §:ssä ei ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ole tehty rajauksia soveltamiseen. Käytännössä kuitenkin esimerkiksi turvallisten maiden soveltaminen ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla olisi lähes mahdotonta neljän viikon määräajassa huomioiden. Näissä tapauksissa olisi pystyttävä selvittämään myös vastaanottava taho kyseisessä maassa. Rajamenettelyn soveltamisesta ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla tulisi erikseen säätää rajamenettelyä koskevassa säännöksessä.

Ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan hakijalle, jolla on vastaanottolain 6 §:ssä tarkoitettua haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Vastaanottolain 6 §:n mukaan haavoittuva asema voi johtua iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Ulkomaalaislain 104 §:n 3 momentin mukaan nopeutettua menettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei nopeutetussa menettelyssä pystytä antamaan. Ottaen huomioon rajamenettelyn nopeutettua menettelyäkin nopeamman tutkinnan ja menettelydirektiivin soveltamisrajoitukset, tulisi rajamenettelyn soveltamiseen säätää sama rajoitus erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden kohdalla, kuin mitä nopeutetun menettelyn soveltamisesta on ulkomaalaislaissa säädetty.

3.3.4 Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Ulkomaalaislain 133 §:n mukaan jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi päättää että, maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Maahantuliija on rekisteröinnin ajan velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä. Koska kyse on hakemuksen rekisteröinnistä eli sen käsittelyä Maahanmuuttovirastossa edeltävästä menettelystä, menettelydirektiivin neljän viikon määräaika ratkaista hakemus alkaa vasta hakemuksen rekisteröimisen jälkeen hakemuksen jättämisestä. Kyseistä säännöstä voidaan siten soveltaa myös henkilöihin, joiden hakemukset käsiteltäisiin ehdotetussa rajamenettelyssä. Järjestelykeskuksessa rekisteröinnistä ei näin ollen ole tarpeen säätää rajamenettelyn osalta erikseen.

3.3.5 Turvapaikkatutkinta

Turvapaikkatutkinnasta säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Saman pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Maahanmuuttovirastolle rajamenettely tarkoittaisi uutta velvoitetta ratkaista hakemuksia hyvin nopeasti, neljän viikon määräajassa. Hakijalle olisi rajamenettelyssäkin taattava normaalit oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Jotta hakemuksen tutkiminen neljässä viikossa hakijan oikeudet huomioiden olisi mahdollista, tulisi tutkinnan vaiheiden hoitua mahdollisimman sujuvasti.

Maahanmuuttovirasto on covid-19-pandemian aikana sujuvoittanut hakemusten tutkintaa niin, että turvapaikkapuhuttelua voidaan suorittaa videon välityksellä kaikkien puhutteluun osallistuvien tahojen, hakijan, puhuttelijan, tulkin ja avustajan ollessa eri tilassa. Jo aiemmin turvapaikkapuhuttelujen tulkkauksia on hoidettu sekä videoneuvottelun että puhelimen välityksellä. Tämä ns. asiakasetäpuhuttelu mahdollistaa myös sen, että riippumatta hakijan majoituspaikasta, hakemuksen tutkinnan eri vaiheita voidaan joustavasti hoitaa kaikilla Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueilla. Turvapaikkapuhuttelujen järjestämisestä videon välityksellä niin, että hakija ja Maahanmuuttoviraston puhuttelija ovat eri tilassa, ei ole tällä hetkellä säännöstä

ulkomaalaislaissa. Käytäntö perustuu aina hakijan suostumukseen. Jotta käytäntöä voitaisiin täysimääräisesti, ilman hakijan suostumusta, hyödyntää rajamenettelyssä, tulisi siitä säätää ulkomaalaislaissa.

Maahanmuuttovirasto on vuosia kehittänyt turvapaikkamenettelyä paperittomaksi niin, että kaikki asiaan liittyvä asiakirja-aineisto tallennetaan UMA-järjestelmään. Tämä mahdollistaa myös sen, että hakemuksia voidaan sujuvasti ratkaista millä tahansa Maahanmuuttoviraston alueella. Tämä käytäntö mahdollistaa paremmin myös rajamenettelyn neljän viikon määräajassa pysymisen, kun Maahanmuuttovirastolla on mahdollisuus jakaa hakemuksia ratkaistavaksi tasaisesti kaikille alueille.

3.3.6 Oikeusapu

Hakijalla on rajamenettelyssäkin samat oikeudet kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Ulkomaalaislain 8 §:n 2 momentin mukaan hakijalla on oikeus käyttää asian käsittelyssä avustajaa. Hänellä on myös oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeus saada oikeusapua jo hakemusta käsiteltäessä. Avustaja voi siis osallistua hakijan kanssa myös turvapaikkapuhutteluun tarpeen mukaan ja hän voi saada tästä oikeusapulain mukaisesti palkkion valtion varoista. Oikeusavusta säädettyä ei ole tarpeen muuttaa rajamenettelyn osalta.

3.3.7 Käännyttämistä koskevan päätöksen tiedoksianto ja päätöksen täytäntöönpano

Jos kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, päätöksen tiedoksiannon toimittaa ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiannottotehtävästä. Tiedoksiannolle ei ole säädetty erillistä aikarajaa. Rajamenettelyn luonteen vuoksi tiedoksianto ei kuitenkaan voi kestää määräämätöntä aikaa.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanosta säädetään ulkomaalaislain 201 §:ssä. Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan joko nopeutetussa menettelyssä 104 §:n tai jätetään tutkimatta 103 §:n nojalla, jolloin käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoon sovelletaan 201 §:n 4 tai 5 momenttia. Pykälän 4 momentin mukaan, jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Saman pykälän 5 momentin mukaan päätös, joka on tehty turvallisuudesta turvapaikka- maasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä 104 §:n nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. Pykälän 6 momentin mukaan päätöstä käännyttämisestä ei saa panna täytäntöön 4 ja 5 momentissa säädetyllä tavalla ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu. Tarvetta lain muuttamiselle ei tältä osin ole.

Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahan-tulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Maasta poistamisen täytäntöönpanosta säädettyä ei ole tarpeen muuttaa rajamenettelyn osalta. Rajamenettelyn jatkumisesta maastapoistamismenettelyn aloittamista varten tulee säätää ulkomaalaislaissa erikseen.

3.3.8 Vapaaehtoinen paluu

Ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä ei määrätä aikaa vapaaehtoiseen paluuseen, kun kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitetusta nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Rajamenettelyssä käsiteltyyn hakemukseen liitettyssä käännättämisspätöksessä ei siten lähtökohtaisesti määrättäisi vapaaehtoisen paluun aikaa. Tarvetta lain muuttamiselle ei siten tältä osin ole.

3.3.9 Muutoksenhaku

Kaikki hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetusta menettelystä säädetty soveltuu myös rajamenettelyssä. Hakijalla ei siis menettelydirektiivin mukaan ole rajamenettelyssä oikeutta automaattisesti jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta ja oikeus jäädä odottamaan, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen hänen oikeudestaan jäädä odottamaan varsinaisen valitusmenettelyn lopputulosta.

Ulkomaalaislain 198 b §:ssä säädetään täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevasta hakemuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos päätös käännättämisestä on tehty 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta säädetään 199 §:ssä. Sen 4 momentin mukaan 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettua hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Menettelydirektiivissä säädetään rajamenettelyn osalta erikseen muutoksenhausta, että hakijalla tulee olla käytössään tulkkaus- ja oikeusapupalvelut sekä vähintään viikko aikaa valmistella tuomioistuimelle pyyntönsä jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Jos nämä edellytykset eivät täyty, rajamenettelyä ei voida soveltaa. Tulkkauksesta ja oikeusavusta tällä hetkellä ulkomaalaislaissa säädetty koskisi myös rajamenettelyä ja yllä kuvattu 198 b § täyttää määräaika koskevan vaatimuksen. Tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen ei siten ole.

Hakijalla on ulkomaalaislain 8 §:n mukaan oikeus käyttää muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä avustajaa tai asiamiestä. Hakijalla on myös oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeus oikeusapuun. Tämän lisäksi hakijalla on ulkomaalaislain 10 §:n mukaan on muutoksenhakuasian käsittelyssä oikeus käyttää tulkkiä. Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ulkomaalaislain 203 §:n mukaisesti. Hakijalla on lisäksi oikeus hakea hallinto-oikeudelta käännätyspätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä ja hänen on tehtävä tätä koskeva hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hänelle tiedoksi. Määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää. Muutoksenhaun osalta menettelydirektiivissä edellytetyistä toimista on jo säädetty ulkomaalaislaissa. Rajamenettelyn käyttöönotto ei tältä osin vaadi säädösmuutoksia.

Menettelydirektiivin edellyttämä neljän viikon enimmäiskäsittelyaika ei pidä sisällään muutoksenhakuun käytettävää aikaa. Hallinto-oikeudelle ei näin ollen ole tarvetta säätää ulkomaalaislakiin määräaika valituksen tutkimiselle.

3.4 Kansainvälistä suojelua hakeneen liikkumisvapautta koskeva sääntely

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisen oikeudesta oleskella Suomessa säädetään ulkomaalaislaissa.

Ulkomaalaislain 40 §:n perustelujen (HE 28/2003 vp sivu 141) mukaan säännöksessä todetaan ne tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oleskeluoikeus Suomessa. Sen 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Tämän säännöksen perusteella myös kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön katsotaan oleskelevan maassa laillisesti hakemuksensa käsittelyn ajan.

Aiemman menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 86/2008 vp todetaan ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin vastaavan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan edellytystä, eikä lainmuutostarpeita tältä osin katsottu olevan. Edellä mainittu artikla vastaa voimassa olevan menettelydirektiivin 9 artiklan 1 kohtaa. Koska rajamenettelyä ei ole otettu Suomessa käyttöön, menettelydirektiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ei ollut erikseen tarpeen pohtia 40 §:n 3 momentissa laillisesta oleskelusta säädetyn soveltuvuutta tilanteessa, jossa henkilön ei katsota olevan Suomen alueella, vaikka hän onkin Suomen lainkäytön piirissä. Menettelydirektiivin 9 ja 46 artikloista kuitenkin seuraa, että rajamenettelyssä oleva hakija on laillisesti Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kun häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Ulkomaalaislain 40 §:llä on suora linkki lain 41 §:ään, jonka mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Aiemman vastaanotodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 280/2004 todettiin ulkomaalaislain 41 §:n säännöksen täyttävän direktiivin 7 artiklan vaatimuksen. Voimassa olevan vastaanotodirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 171/2014 todetaan, että 7 artikla ei edellyttänyt lainsäädännön muuttamista.

Vaikka hakija on rajamenettelyssä fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä, menettelyn luonteeseen kuuluu, että hänen ei vielä katsota saapuneen jäsenvaltion alueelle. Tämä asia on ilmaistu direktiivissä viittaamalla ensimmäisessä asteessa tapahtuvan käsittelyn määräaikaan: hakijalle on annettava pääsy alueelle vain, jos ensimmäisen asteen päätöstä ei ole tehty neljän viikon määräajan sisällä. Hakijalle rajamenettely tarkoittaa siten ennen kaikkea sitä, että häntä ei päästetä vapaasti liikkumaan valtion alueella ja sieltä edelleen muualle unionin alueelle. Koska rajamenettelyssä hakijan ei katsota saapuneen alueelle, tarkoittaa tämä myös sitä, että hänen laillinen oleskelunsa rajamenettelyn ajan ja siten liikkumisvapaus on rajattu rajalle, kauttakulkualueelle, tai näiden läheisyyteen. Hakijan liikkumisvapauden rajoittaminen edellä todetuille alueille edellyttää ulkomaalaislain muutosta.

Ulkomaalaislain 95 a §:n 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen kertoo kansainvälistä suojelua hakevalle turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Jos hakijan kohdalla sovelletaan rajamenettelyä, tulee hänelle hakemuksen jättämisen yhteydessä kertoa myös rajamenettelyyn liittyvistä velvollisuuksista. Ulkomaalaislain 95 a §:ää on tältä osin täsmennettävä.

3.5 Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotto

Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen sovelletaan vastaanottolakia. Vastaanottodirektiivi soveltuu kokonaisuudessaan myös hakijaan, jonka asiaa käsitellään rajamenettelyssä. Direktiivi ei myöskään sisällä rajamenettelyä koskevaa erityissääntelyä. Voimassa olevaa vastaanottolakia sovellettaisiin siten myös hakijaan, jonka asiaa käsitellään rajamenettelyssä, eikä tarvetta vastaanottolain muuttamiselle ole.

Vastaanottolain 3 §:n mukaan vastaanottokeskuksella tarkoitetaan paikkaa, johon kansainvälistä suojelua hakeva majoitetaan ja joka järjestää tälle vastaanottopalvelut. Alaikäisille tarkoitetut ryhmäkodit ja tukiasuntolat ovat myös vastaanottokeskuksia.

Lain 13 §:n mukaan vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta siten kuin vastaanottolaisissa säädetään. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Vastaanottokeskus vastaisi myös niiden kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottopalvelujen järjestämisestä, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Vastaanottodirektiivin 14 artiklassa tarkoitettu alaikäisen lapsen oikeus käydä koulua ei ole osa vastaanottolain mukaisia vastaanottopalveluja. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksessä 171/2014 vp todettiin perustuslain 16 § ja perusopetuslain 4 § turvaavat perusopetuksen kaikille lapsille, joiden oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. Direktiivin 14 artiklan ei siten katsottu edellyttävän kansallisen lainsäädännön muuttamista. Nyt ehdotettu sääntely ei tuo tähän muutosta.

Vastaanottolain 16 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva majoitetaan vastaanottokeskukseen. Majoitus on järjestettävä niin, että perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija majoitetaan vastaanottolain 17 §:n mukaan ryhmäkotiin. Tukiasuntolaan voidaan majoittaa 16 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija voidaan majoittaa myös muuhun lapselle tarkoitettuun majoituspaikkaan. Suomessa ei pääsääntöisesti rajoiteta kansainvälistä suojelua hakevan mahdollisuutta itse valita sitä, majoittuuko hän vastaanottokeskuksessa vai järjestääkö hän majoituksensa itse. Poikkeuksen muodostavat turvaamistoimena määrättävä säilöön ottaminen ja asumisvelvoite, ja rekisteröintivaiheen lyhyt majoittuminen järjestelykeskuksessa laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Rajamenettelyssä ei hakijalla menettelyn luonteen takia tätä valinnan mahdollisuutta ole, koska menettelyn piiriin kuulvalta hakijalta puuttuu edellä kuvatun mukaisesti oikeus oleskella ja liikkua vapaasti Suomen alueella.

3.6 Turvaamistoimia koskeva sääntely

Säilöönotto

Rajamenettelyyn perustuva velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella olisi välttämätöntä turvapaikkamenettelyn ja siihen liittyvien oikeusturvatakeiden asianmukaiseksi järjestämiseksi laissa säädetyn lyhyen määräajan kuluessa. Vastaanottokeskuksen alueella pysymistä koskevan velvoitteen rikkominen osoittaisi, että säilöönottoa lievemmat turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus eivät ole riittäviä rajamenettelyssä tehtävän päätöksen turvaamiseksi ja henkilö on sen vuoksi otettava säilöön.

Säilöönotto on viimesijainen turvaamistoimi. Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä.

Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 117 a §:ssä. Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa laissa tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista: 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Kun yleiset edellytykset turvaamistoimien käytölle ovat olemassa, säilöönottoa harkittaessa on tarkasteltava ulkomaalaislain 121 §:ssä säädettyjä säilöönoton niin sanottuja erityisiä edellytyksiä. Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalaislaissa tarkoitettut muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos: 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi, 3) ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi, 4) ulkomaalainen on säilöön otettu tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi, 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan, taikka 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Säilöönotosta päättämisestä ja päätöksen käsittelemisestä käräjäoikeudessa säädetään ulkomaalaislain 123—129 §:ssä Ulkomaalaislain 123 §:n mukaan säilöönotosta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ja Rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Säilöönottoa koskeva päätös on vietävä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä.

Ulkomaalaislain 123 a §:n mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilölaissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Pykälän 2 momentissa säädetään, että säilöön ottamisesta päättävä virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos 1) säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai 2) ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta.

Säilöön otettavien ulkomaalaisten sijoittaminen tavalliseen vankilaan, jossa pidetään vapausrangaistukseen tuomittuja vankeja, ei ulkomaalaislain mukaan ole lainkaan mahdollista.

Kun hakijalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, hänelle kerrotaan liikkumisvapauden ulottuvuuden lisäksi turvaamistoimista, joita häneen voidaan kohdistaa rajamenettelyn aikana ja erityisesti siitä syystä, että hän poistuu vastaanottokeskuksen alueelta ilman erikseen myönnettyä lupaa.

Ulkomaalaislain säilöönottoperusteisiin on lisättävä vastaanottodirektiivin rajamenettelyä koskeva säilöönottoperuste, jonka perusteella hakija voitaisiin yksilöllisen arvioinnin perusteella

ottaa säilöön rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Säilöönotto tulisi ajankohtaiseksi etenkin tilanteessa, jossa henkilö rikkonut velvoitettaan pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.

Ulkomaalaislain 122 §:n mukaan lapsen säilöönottaminen edellyttää turvaamistoimen yleisten edellytysten ja säilöönoton erityisten edellytysten täyttymystä sekä sitä, että muut pykälässä viitatus turvaamistoimet todetaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi. Tämän lisäksi lasta tulee kuulla lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti ennen päätöksen tekemistä ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle varata tilaisuus tulla kuulluksi. Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.

Samanaikaisesti mukaan alle 15-vuotiaasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön. 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa kansainvälistä suojelua hakevaa lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilöissäpitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.

3.7 Kansainväliset veloitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

3.7.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelee tapauksessa M.K. ja muut v. Puola (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, lopullinen ratkaisu 14.12.2020) tilannetta, jossa valittajat olivat Puolan rajanylityspisteellä ilmaisseet halunsa hakea kansainvälistä suojelua mutta hakemuksia ei otettu vastaan. Tuomioistuin totesi, että valittajat olivat rajalla Puolan lainkäytön piirissä, eikä tähän arvioon vaikuttanut se, että hakijat olivat olleet siellä varsin lyhyen aikaa. Tuomioistuin ei arvioinnissaan antanut merkitystä Puolan väitteelle siitä, että valittajia ei vielä oltu päästetty Puolan alueelle. Rajamenettelyä koskien ratkaisu korostaa sitä, että se, ettei hakijoiden katsota tulleen laillisesti jäsenvaltion alueelle, on oikeudellinen fiktio, joka vaikuttaa yksinomaan heidän maahantulo- ja oleskeluoikeuksiinsa ja heihin sovellettaviin menettelyihin. Tämä oikeudellinen fiktio ei kuitenkaan tarkoita sitä, että he eivät olisi valtion lainkäyttövallan piirissä.

Vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välistä eroa arvioitaessa on huomiotava erityisesti Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja sitä täydentävät lisäpöytäkirjat (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla koskee henkilökohtaista vapautta, ja siinä luetellaan tyhjentävästi sallitut vapaudenriiston edellytykset. Artiklan 1 kappaleen f kohta koskee ulkomaalaisoikeudellista vapaudenriistoa eli käytännössä ulkomaalaislaissa ja unionin oikeudessa käytetyn terminologian mukaista säilöönottoa. Vapaudenriistoon voidaan määräyksen mukaan ryhtyä, mikäli sen tarkoituksena on estää henkilön laitton maahantulo tai milloin on ryhdytty toimenpiteisiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Sopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus liikkumisvapauteen valtion alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Oikeuksille ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen

(SopS 7 ja 8/1976) 12 artikla sisältää liikkumisvapautta koskevan määräyksen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välistä eroa useissa tuomioissaan. Tuomioistuimen mukaan arvioinnissa olennaisia seikkoja ovat sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa.

Asioissa Amuur v. Ranska (19776/92, 25.6.1996), Riad ja Idiab v. Belgia (29787/03 ja 29810/03, 24.1.2008) sekä Nolan ja K v. Venäjä (2512/04, 12.2.2009) ja Z.A. ja muut v. Venäjä (61411/15, 21.11.2019) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli keskeisenä kysymyksenään sitä, milloin hakijan ja tai kolmannen valtion kansalaisen pitäminen lentoaseman kansainvälisellä transit-alueella on vapaudenmenetys eikä liikkumisvapauden rajoittamista. Tuomioistuin päätyi jokaisessa tapauksessa pitämään asiaa vapauden menetyksenä.

Tapauksessa Amuur v. Ranska tuomioistuin totesi, että kolmansien maiden kansalaisten pitäminen kansainvälisillä vyöhykkeillä voitiin katsoa vapaudenmenetykseksi ja tutki, johtiko tämä edelleen yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan loukkaukseen. Tuomioistuin totesi hakijoiden olevan Ranskan kansallisen lainsäädännön soveltamisen piirissä näiden ollessa Pariisin kansainvälisellä lentokentällä. Tältä osin tuomioistuin korosti sitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä oikeudellisesta, humanitaarisesta tai sosiaalisesta avusta, eikä siinä säädetä menettelyllisistä määräajoista. Tästä syystä tuomioistuin totesi 5 artiklan 1 kohdan loukkauksen, sillä tuolloin voimassa olleet Ranskan oikeussäännöt, sellaisina kuin niitä sovellettiin nyt kyseessä olevassa asiassa, eivät olleet riittäviä turvaamaan turvapaikanhakijoiden oikeuksia.

Tapauksessa Riad ja Idiab v. Belgia on kyse kahdesta Libanonista lähteneestä Palestiinan kansalaisesta, jotka molemmat saapuivat Brysselin kansainväliselle lentokentälle erillisillä lennoilla Sierra Leonesta. Koska kummallakaan hakijalla ei ollut viisumia, heiltä evättiin pääsy Belgiaan ja heidät sijoitettiin välittömästi lentokentän kauttakulkualueelle. He jättivät turvapaikkahakemukset, jotka hylättiin, jonka jälkeen hakijat siirrettiin suljettuun laittomien ulkomaalaisten säilöönottokeskukseen. Tällä välin hakijoiden asianajaja oli jättänyt hakemuksen heidän vapauttamisestaan, jonka kansallinen tuomioistuin hyväksyi. Valittajat siirrettiin kuitenkin samana päivänä Brysselin kansainvälisen lentokentän kauttakulkualueelle odottamaan heidän poistamistaan Belgiasta.

Tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että kyseisessä tapauksessa turvapaikanhakijat oli suljettu lentokentän kauttakulkualueelle kuukausi maahan saapumisensa jälkeen ja sen jälkeen, kun kansallinen tuomioistuin oli päättänyt näiden vapauttamisesta säilöönottokeskuksesta. Myöskään lentokentän kauttakulkuvyöhykkeellä vietetyn ajan kestosta ei oltu säädetty. Valittajat viettivät kauttakulkualueella 15 ja 11 päivää, mikä merkitsi tosiasiallista, de facto, vapaudenriistoa. Pelkästään se seikka, että hakijat olisivat voineet lähteä maasta omasta tahdostaan, ei tuomioistuimen mukaan oikeuta vapaudenriistoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toisaalta vapaudenmenetyksen perusteen ja toisaalta säilöönottopaikan ja -olosuhteiden välillä oli oltava jokin yhteys. Tässä tapauksessa hakijat oli kuitenkin jätetty omiin oloihinsa ilman minkäänlaista humanitaarista tai sosiaalista apua kauttakulkualueella, joka ei ollut sopiva asuinpaikka. Tapauksessa Belgian hallitus ei pystynyt ilmoittamaan sitä oikeusperustaa, jolla valittajat oli siirretty kauttakulkualueelle ja pidätetty siellä. Henkilön määrittelemätön ja ennakoimattoman ajan kestävä säilöönotto kauttakulkuvyöhykkeellä ilman, että säilöönotto perustuu mihinkään todelliseen määräykseen tai oikeudelliseen päätökseen, ja jolla on rajoitettu mahdollisuus oikeudelliseen arviointiin tai valvontaan, on oikeusvarmuusperiaatteen vastaista.

Mitä tulee myöhempään sijoittamiseen laittomien ulkomaalaisten keskuksen, oli sijoittaminen määrätty piittaamatta tuomioistuimen määräyksistä, jotka osoittivat selvästi, että odottaessaan päätöstä maasta poistamisestaan hakijoille oli sallittava vapaa liikkuvuus Belgiassa. Belgian viranomaiset olivat pidättäytyneet panemasta maastapoistamispäätöksiä täytäntöön sillä ajatuksella, että valittajat poistuisivat maasta vapaaehtoisesti. Sen sijaan heidät oli pidetty säilössä eikä ollut käytetty hyväksi kansallisen lainsäädännön tarjoamaa mahdollisuutta käyttää henkilöiden kohdalla asumispaikkavelvollisuutta turvaamistoimena. Yhteenvedona tuomioistuin totesi, ettei valittajien säilöönotto ollut laillista. Tuomioistuin totesi jatkuvan säilöönoton lentokentän kauttakulkualueella ja säilöönotokeskuksessa loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohtaa.

Tapauksessa Nolan ja K v. Venäjä valittajaa estettiin pääsemästä maahan ja häntä pidettiin lentokentällä pienessä huoneessa kymmenen tuntia yön yli. Valittajan ostettua lentolipun Tallinaan tämä saatettiin viranomaisen toimesta lennolle. Venäjä perusteli valittajan karkottamista kansallisella turvallisuudella. Tapauksessa Venäjä väitti, ettei valittajaa oltu vangittu Venäjän lain tarkoituksessa merkityksessä, eikä se ei viitannut mihinkään kansalliseen lainsäädäntöön, jossa oltaisiin voitu säännellä tämän vapaudenriistoa. Valittaja kuului ryhmään, joiden maahan-tulo oli rajanylitysohjeiden perusteella kielletty ja mutta valittaja huomautti, ettei rajanylitysohjeita ei ole koskaan julkaistu tai ollut yleisön saatavilla. Tuomioistuin totesi, että viitattu säännöstö ei täyttänyt saavutettavuuden ja ennakoitavuuden vaatimuksia eikä se näin ollen täyttänyt yleissopimuksen edellyttämää "lain laadun" tasoa.

Valittajan lentokentällä pidättämisen osalta todettiin 5 artiklan 1 kohdan loukkaus ja menettely todettiin vapaudenriistoksi. Valittajalla ei ollut käytettävissään myöskään päätöksen kyseenalaistavia oikeussuojakeinoja, joten säilöönottoa ei voitu pitää laillisena. Tapauksessa soveltuvien kansallisten lakien ei voitu katsoa täyttävän ihmisoikeussopimuksen asettamia laatuksia.

Tapaus Z.A. ja muut v. Venäjä neljää eri kansalaisuutta edustavat valittajat olivat saapuneet Moskovan Sheremetyevon lentoasemalle tahattomasti, koska heiltä oli evätty pääsy maahan, johon he olivat pyrkineet ja heidät oli lähetetty takaisin Venäjälle, joka oli kaikille heidän aiempi kauttakulkumaa. Koska valittajilla ei ollut viisumia Venäjälle he hakivat Venäjältä turvapaikkaa. Valittajia pidettiin lentoaseman kauttakulkualueella odottamassa turvapaikkahakemuksensa ratkaisua viidestä kuukaudesta ja yhdestä päivästä yli vuoteen ja yhdeksään kuukauteen. Tänä aikana valittajat oleskelivat kuukausia jatkuvasti valaistulla, ruuhkaisella ja meluisalla lentokentän kauttakulkualueella, jossa he joutuivat nukkumaan lattialla. Heillä ei ollut esteetöntä pääsyä suihkuun tai ruoanlaittomahdollisuuksiin, mahdollisuutta viettää aikaa ulkona eikä saada lääketieteellistä tai sosiaalista apua. Valittajat olivat koko oleskelunsa ajan venäläisviranomaisen pysyvässä määräysvallassa.

Tuomioistuin katsoi, että kyseessä oli 5 artiklassa tarkoitettu vapaudenmenetys. Tuomioistuin toisti realistisen ja käytännönläheisen lähestymistavan välttämättömyyden sen määrittämiseksi, onko henkilö joutunut vapaudenriiston kohteeksi vai onko tämän vapautta vain rajoitettu. Soveltua tätä lähestymistapaa käsiteltävänä olevassa tapauksessa tuomioistuin otti huomioon kauttakulkualueella oleskelun enimmäiskestosta säätelevien kansallisten säännösten puuttumisen, sen, että valittajien oleskelu Sheremetyevon lentoaseman kauttakulkuvyöhykkeellä oli epäsäännöllistä ja sääntelemätöntä sekä huomattavat viivästykset valittajien turvapaikkahakemusten kansallisessa käsittelyssä. Lisäksi se tarkasteli kauttakulkualueen ominaispiirteitä, sekä valvontaa, jota heihin kohdistui merkityksellisenä ajanjaksona sekä sitä, ettei valittajilla ollut käytännössä mahdollista poistua vyöhykkeeltä. Tältä osin tuomioistuin muistutti, että pelkkä turvapaikkahakijoiden mahdollisuus vapaaehtoisesti lähteä turvapaikkamaasta, johon nämä ovat turvautuneet, ei voi poissulkea vapaudenriiston kieltoa ja että mahdollisuus lähteä on vain teoreettinen,

jos mikään muu suojelua tarjoava maa ei ole taipuvainen vastaanottamaan hakijoita. Tuomioistuimien myös katsoi, että turvapaikanhakijoiden oleskeluolosuhteet lentokentän kauttakulkualueella eivät vastanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan asettamia vähimmäisvaatimuksia.

Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15, 21.11.2019)

Sitä vastoin asiassa Ilias ja Ahmed v. Unkari tuomioistuimien käsitteli ensimmäistä kertaa turvapaikanhakijoiden pitämistä kahden sopimusvaltion välisellä maarajalla. Valittajia pidettiin Unkarin ja Serbian rajalla olevalla Röszken kauttakulkualueella turvapaikkahakemusten käsittelyyn kuluneen ajan eli 23 päivää.

Tuomioissa todettiin, että arvioitaessa eroa liikkumisvapauden rajoituksen sekä vapaudenriiston välillä, tulee lähestymistavan olla käytännöllinen ja realistinen nykypäivän olosuhteet ja haasteet huomioon ottaen. Lisäksi tulee huomioida valtioiden oikeus valvoa rajojaan sekä estää maahantulosaännösten kiertäminen. Unkarin rajalla oli käynnissä tilanne, jossa alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. Tuomioistuimien arvioi vapaudenriistoa neljän kriteerin perusteella: i) valittajien yksilöllinen tilanne ja heidän valintansa; ii) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; iii) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja valittajien nauttima menettelyllinen suoja; sekä iv) valittajien kokemien tai heille asetettujen tosiasiallisten rajoitusten laatu ja määrä.

Tuomioistuimien katsoi, että valittajat olivat saapuneet raja-alueelle oma-aloitteisesti ja heillä oli realistinen mahdollisuus palata Serbiaan ilman suoraa uhkaa heidän hengelleen tai terveydelleen, eikä näin ollen ollut tosiasiallisesti kyse 5 artiklassa tarkoitettusta vapaudenriistosta. Odottaessaan turvapaikkahakemuksensa edellyttämät menettelyvaiheet, hakijat olivat eläneet olosuhteissa, jotka eivät olleet rajoittaneet heidän vapauttaan tarpeettomasti tai siinä määrin tavalla, joka ei liity heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn, eikä heidän oleskelunsa kauttakulkualueella ylittänyt merkittävästi aikaa, jota tarvitaan heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn. Tuomioistuimien myös katsoi, että Unkarilla oli oikeus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tutkiakseen valittajien vaatimukset, ennen kuin se hyväksyi ne. hakijoiden oleskelu 23 päivän oleskelu Unkarin kauttakulkualueella Serbian rajalla ei tuomioistuimien mukaan merkinnyt vapaudenmenetystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan merkityksessä. Olosuhteet alueella eivät myöskään olleet sellaiset, että kyse olisi ollut ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomisesta.

3.7.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020)

Kyseisissä yhdistetyissä asioissa Afganistanin ja Iranin kansalaiset olivat saapuneet Unkariin Serbian kautta, hakeneet turvapaikkaa Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevalla Röszken kauttakulkualueella. Unkarin kansallisen oikeuden nojalla Unkari katsoi, että hakemukset eivät täyttäneet tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Turvapaikka-asian käsittelyn ajan hakijoiden oli oleskeltava kauttakulkualueen turvapaikanhakijoille varatulla sektorilla ja muutamaa kuukautta myöhemmin heidät määrättiin oleskelemaan saman kauttakulkualueen sektorilla, joka on varattu sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joiden turvapaikkahakemus on hylätty.

Unionin tuomioistuimien katsoi, että asianomaisten sijoittamista kyseiselle kauttakulkualueelle on pidettävä säilöönottotoimenpiteenä. Se myös täsmensi, että käsitteellä ”säilöönotto”, jolla on sama merkitys sekä vastaanotto- että paluudirektiivin asiayhteydessä, tarkoitetaan toimea, joka edellyttää asianomaisen henkilön liikkumisvapauden viemistä eikä sen pelkkää rajoittamista ja

jolla asianomainen eristetään muusta väestöstä määrämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti. Unionin tuomioistuin myös katsoi, että Röszken kauttakulkualueella vallitsevat olosuhteet muistuttavat vapaudenriistoa muun muassa siksi, että asianomaiset eivät voi laillisesti lähteä kyseiseltä alueelta omasta tahdostaan mihinkään suuntaan.

Säilöönottoa koskevien vaatimusten osalta tuomioistuin katsoi, että vastaanottodirektiivin 8 artiklan mukaan kansainvälisen suojelun hakijaa ja paluudirektiivin 15 artiklan mukaan palauttamispäätöksen kohteena olevaa kolmannen maan kansalaista ei saada ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, ettei hän kykene huolehtimaan toimeentulostaan. Se on todennut lisäksi, että vastaanottodirektiivin 8 ja 9 artikla ovat kansainvälisen suojelun hakijan osalta ja paluudirektiivin 15 artikla on palauttamispäätöksen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen osalta esteenä sille, että tällaiset henkilöt otettaisiin säilöön antamatta ensin perusteltua säilöönottomääräystä ja tutkimatta tällaisen toimenpiteen tarvetta ja oikeasuhteisuutta.

Vastaanottodirektiivin 9 artiklassa ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta vahvistaa säilössä pitämisen enimmäiskestoja. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että jäsenvaltioiden on kansallisessa lainsäädännössä huomioitava, että säilössä pitäminen kestää vain niin kauan kuin sen oikeuttava peruste on sovellettavissa ja että tämän perusteen vuoksi tärkeät hallinnolliset menettelyt hoidetaan huolellisesti. Sen sijaan palauttamispäätöksen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten osalta paluudirektiivin 15 artiklasta ilmenee, että heidän säilöönottonsa saa silloinkin, kun sitä on jatkettu, kestää enintään kahdeksantoista kuukautta ja sitä saadaan jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Siltä osin kuin kyse on kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönnotosta kauttakulkualueen erityisessä yhteydessä, huomioon on otettava myös menettelydirektiivin 43 artikla. Tästä säännöksestä ilmenee, että jäsenvaltiot saavat velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista, jotta ne voivat muun muassa tutkia ennen päätöksen tekemistä kyseisten hakijoiden maahantulo-oikeudesta, onko heidän hakemuksensa jätettävä tutkimatta. Päätös on kuitenkin tehtävä neljän viikon kuluessa tai muuten asianomaisen jäsenvaltion on myönnettävä hakijalle oikeus tulla niiden alueelle ja käsiteltävä hänen hakemuksensa yleisesti sovellettavan menettelyn mukaisesti. Tuomioistuin totesi edellä todetun tarkoittavan sitä, että vaikka jäsenvaltiot saavat mainitussa 43 artiklassa tarkoitetun menettelyn yhteydessä ottaa rajoilleen saapuvat kansainvälisen suojelun hakijat säilöön, tällainen säilössä pitäminen ei saa missään olosuhteissa kestää yli neljää viikkoa hakemuksen jättämispäivästä lähtien.

C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029, 17.12.2020)

Unionin tuomioistuin vahvistaa kyseisessä ratkaisussaan sen, että kansainvälisen suojelun hakijoille asetettu velvollisuus pysyä jommallakummalla Röszken tai Tompan kauttakulkualueella hakemuksen koko tutkintamenettelyn ajan merkitsee vastaanottodirektiivissä tarkoitettua säilöönottoa.

Unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että tapaukset, joissa kansainvälisen suojelun hakijan ottaminen säilöön on sallittua, luetellaan vastaanottodirektiivissä tyhjentävästi. Yksi näistä perusteista on säilöönotto rajalla toimitettavien menettelyjen yhteydessä, jotta ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä voidaan selvittää, onko hakemus jätettävä tutkimatta tai onko se tietyistä määritetyistä syistä perusteeton. Unionin tuomioistuimen mielestä edellytykset, joilla säilöönotto on sallittu näiden rajamenettelyjen yhteydessä, eivät kyseisessä tapauksessa täytyneet.

Vastaanottodirektiivin 2 artiklan h kohdan tarkoittama kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jolla tarkoitetaan kutakin pakkokeinoja, jolla

kyseiseltä hakijalta viedään hänen liikkumisvapautensa ja jolla hänet eristetään muusta väestöstä määrämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti.

Röszken tai Tompan kauttakulkualueelle sijoitettujen turvapaikanhakijoiden on pysyttävä jatkuvasti asianomaisella kauttakulkualueella, jonka ympärillä on aita ja päällä piikkilangoitus. Hakijat majoitetaan kontteihin, joiden pinta-ala on enintään 13 m². He eivät voi olla yhteydessä asianomaisen kauttakulkualan ulkopuolisiin henkilöihin asianajajaansa lukuun ottamatta, ja heidän liikkumistaan alueen sisällä rajoitetaan ja sitä valvovat kyseisellä kauttakulkualueella ja sen välittömässä läheisyydessä jatkuvasti olevat järjestyksenpidosta vastaavat henkilöt.

Tuomioistuin toteaa ratkaisussaan, että Unkarin esittämä argumentaatio, jonka mukaan nämä hakijat voivat vapaasti poistua asianomaiselta kauttakulkualueelta Serbiaan, ei voi kyseenalaistaa tällaista arviointia. Yhtäältä on huomattava, että kyseisten kansainvälisen suojelun hakijoiden mahdollinen tulo Serbiaan olisi mitä todennäköisimmin tämän kolmannen valtion mielestä lainvastaista, joten he altistuisivat siellä seuraamuksille. Niinpä Röszken ja Tompan kauttakulkualueille sijoitetuilla kansainvälisen suojelun hakijoilla ei muun muassa tästä syystä voida katsoa olevan tosiasiallista mahdollisuutta lähteä näiltä kauttakulkualueilta. Toisaalta on niin, että poistuessaan Unkarin alueelta kyseiset hakijat ovat vaarassa menettää kaikki mahdollisuudet saada pakolaisasema Unkarissa.

Unionin tuomioistuin katsoo, että Unkari ei ole kunnioittanut menettelydirektiivissä lähtökohdaisesti kullekin kansainvälisen suojelun hakijalle annettua oikeutta jäädä hakemuksensa hylkäämisen jälkeen asianomaisen jäsenvaltion alueelle tällaiseen hylkäykseen kohdistettavan muutoksenhaun määräajan päättymiseen saakka tai, jos muutoksenhaku on tehty, tämän ratkaisuun saakka. Tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että Unkari on jättänyt noudattamatta unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan siltä osin kuin kyse on menettelyistä, jotka koskevat kansainvälisen suojelun myöntämistä ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista. Erityisesti kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn pääsyn rajoittaminen, tämän suojelun hakijoiden sääntöjenvastainen säilöönotto kauttakulkualueilla ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten siirtäminen rajavyöhykkeelle noudattamatta palauttamismenettelyyn liittyviä takeita merkitsevät unionin oikeuden noudattamatta jättämistä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voi päättää menettelydirektiivin mahdollistaman rajamenettelyn käyttöön ottamisesta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Menettelyn tarkoituksena on osaltaan mahdollistaa muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkamenettelyn sujuvuus myös näissä tilanteissa.

Menettelystä säädettäisiin ulkomaalaislaissa. Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi, tietyissä tarkoin rajatuissa muuttoliiketilanteissa käyttöön otettava, keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Menettelydirektiivin 43 artiklan mukaan jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella voidaan ratkaista hakemusten ottaminen tutkittavaksi tai hakemuksen sisältö, jos voidaan käyttää nopeutettua menettelyä. 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. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten sekä erityisiä menettelyllisiä taiteita tarvitsevien hakijoiden osalta rajamenettelyn soveltamiseen ehdotetaan rajoituksia.

Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena määritteli soveltuvan menettelyn. Maahanmuuttoviraston tulisi esityksessä ehdotetun mukaan ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Nopean menettelyn mahdollistamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Maahanmuuttovirasto voisi harkitessaan tarkoituksenmukaiseksi asian selvittämisen kannalta, pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa hakijalla ja Maahanmuuttovirastolla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Nykykäytäntö videoyhteyden välityksellä pidettävissä puhutteluissa perustuu hakijan suostumukseen. Nyt esitetty ei liittyisi pelkästään rajamenettelyn soveltamiseen vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin.

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Rajamenettelyssä oleva hakija on kuitenkin Suomen lainkäytön piirissä ja siten Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä sovellettaessa poikettaisiin ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesta ulkomaalaisen laillisen oleskelun määritelmästä ja 41 §:ssä säädetystä maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä hakijalle velvollisuus oleskella näillä alueilla sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Lisäksi ehdotetaan, että vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. 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. Rajamenettelyssä hakijalla on oikeus vastaanottopalveluihin vastaanottolaissa säädetyllä tavalla. Hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksesta tarvittavien vastaanottopalvelujen saamiseksi ei siten ehdoteta säädettäväksi erikseen. Sama koskee alaikäisen hakijan vastaanottodirektiivin 14 artiklassa turvattua oikeutta käydä koulua.

Koska rajamenettely edellyttää hakijan oleskelua tietyllä alueella, kyse on hakijan liikkumisvapauden rajoituksesta osana sovellettavaa menettelyä. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan antaa luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestäminen palveluihin. Henkilön halun hakea ja saada kansainvälistä suojelua Suomesta arvioidaan olevan huomattavalle osalle hakijoista riittävä kannuste pysyä vastaanottokeskuksen alueella ja noudattaa sääntöjä, joita vastaanottokeskuksen säilyminen turvallisena ja viihtyisänä asuinympäristönä kaikille asukkaalleen edellyttää. 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 tapahdu. Erotuksena säilöönottoyksiköstä poistumista vastaanottokeskuksen alueelta ei kuitenkaan olisi estetty tähän tarkoitukseen suunnitelluin aidoin tai muin välinein.

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, josta säädetään vastaanottodirektiivissä. Säilöönottoa koskevia säännöksiä ei muuten esitetä

muutettavan. Säilöönottoon voitaisiin rajamenettelyssäkin turvautua vain yksilöllisen arvioinnin perusteella tehtävällä päätöksellä, jonka jälkeen käräjäoikeus lopulta ratkaisee, onko ole-massa säilöönoton edellytyksiä.

Ehdotettu sääntelytapa myös tarkoittaisi sitä, että rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen sovel-tamista ei tule jatkaa, jos sen jos sen soveltamisen edellytykset eivät tai eivät enää täyty. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa turvapaikkamenettelyssä käy ilmi, että hakemusta ei voitaisi jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Samoin tämä tarkoittaisi tilanteita, joissa Maa-hanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä ehdotetussa määräajassa tai erityisiä menettelyllisiä ta-keita tarvitseville hakijoiden ei pystyttäisi antamaan tarvittavaa tukea. Tällöin hakemuksen tut-kintaa jatkettaisiin normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Rajamenettely hakijalle säädettyine velvollisuuksineen jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi jätetty tutkimatta tai hylätty rajamenettelyssä eh-dotetun neljän viikon määräajan sisällä. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenette-lyllä tulisi kuitenkin tällöin olla riittävän selvästi ja tarkkarajaisesti säädetty päättymisaika, jo-hon päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alu-eella. Näistä syistä rajamenettelyn ehdotetaan päättyvän, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on tehty. Rajamenettely päättyisi myös, jos hallinto-oikeus kieltää käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon tai 14 päivän kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Rajamenettely ehdotetaan otettavan käyttöön erikseen valtioneuvoston niin päättyessä lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vai-kutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Tilannetta, jossa lyhyessä ajassa maahantulijoi-den määrä on poikkeuksellisen suuri, on mahdoton arvioida ennakolta. Sama koskee vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaa maahantuloa, joka ei välttämättä edellytä maahantulijoiden suurta määrää, mutta se voi johtaa myös tilanteeseen, jossa maahantuloja tulee lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri määrä. Vieraan valtion Suomeen kohdistaman vaikuttamisen ja sen tehokkuuden olennainen ulottuvuus on ennalta-arvaamattomuus. Molempia tilanteita koskevat toimintasuunnitelmat tehdään osana valmiussuunnittelua ja sen edellyttämät kustannusvai-kuukset ilmenevät osana tällaiseen tilanteeseen varautumista.

Hakemusten käsittelyyn itsessään ei ehdoteta muutoksia, joten rajamenettelyn käyttöönotosta ei sen vuoksi aiheudu merkittäviä ylimääräisiä kustannusvaikutuksia. Käsittelylle asetetun lyhyen neljän viikon määräajan arvioidaan vähäisessä määrin rajoittavan Maahanmuuttoviraston mah-dollisuutta järjestää käsittely ja sen edellyttämät tukipalvelut mahdollisimman kustannustehok-kaalla tavalla. Etäyhteyden avulla kuormitusta voidaan tarvittaessa jakaa sekä Maahanmuutto-viraston että tarvittavien oikeusapu- ja tulkkauspalveluiden tarjoajien eri yksiköihin eikä raja-menettelyssä käsiteltävien hakemusten keskittyminen yhteen tai useampaan vastaanottokeskuk-seen sen vuoksi kohtuuttomasti kuormita tai ruuhkauta lähialueen toimijoita ja näin ollen raja-menettely itsessään ei lisää kustannuksia.

Rajamenettelyn piiriin kuuluvalla turvapaikanhakijalla on velvoite pysyä hänelle osoitetun vas-taanottokeskuksen alueella. Tahattomien alueelta poistumisten välttämiseksi ja alueen rajojen ulottuvuuden täsmälliseksi osoittamiseksi voi osoittautua tarpeelliseksi aitaamalla tai muulla

tavoin selkeästi merkitsemällä varmistaa vastaanottokeskuksen alueen täsmälliset rajat. Rajamenettelyn mahdollinen soveltaminen tulee ottaa huomioon valmiussuunnitelmissa, kun hakijoiden majoitusta mietitään sekä olemassa olevissa vastaanottokeskuksissa, että mahdollisesti tilanteen niin vaatiessa perustettavissa uusissa vastaanottokeskuksissa. Tilojen tulee mahdollistaa se, että rajamenettelyn tarkoitus voidaan turvata. Rajamenettelyn vastaanottokeskuksille asettamien edellytysten kustannusvaikutukset tulee myös arvioida valmius- ja varautumissuunnittelussa.

Maahanmuuttovirasto on viime vuosina kehittänyt hakemusten automaattista seulontaa, jolla osa hakemuksista ohjautuu UMA-järjestelmän tiettyyn jonoon ja tietyssä menettelyssä tutkittavaksi sen mukaan, mitä tietoja hakija ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle hakemusta jättessään. Maahanmuuttovirastolla on erillinen Fast track -työprosessi ja tiimi, joka tutkii tehokkaasti ne hakemukset, jotka voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä sekä muuten nopeaa tutkintaa vaativat hakemukset kuten säilössä tai vankilassa olevat hakijat tai hakijat, joilla on merkittävää rikostaustaa. Automaattinen seulonta ja sen kehittäminen edelleen on ratkaisevassa asemassa siinä, että rajamenettelyyn soveltuvat hakemukset voidaan sinne myös ohjata heti hakemuksen jättämisen jälkeen. Jo nykyistä UMA-järjestelmän automaattista seulontaa tulee kehittää niin, että myös hakemusta vastaanottavalle viranomaiselle on selvää, mikä menettely hakemukseen soveltuu. Rajamenettelyn käyttöönoton mahdollistaminen ja tilanteen niin vaatiessa, sen käyttöönotto edellyttävät, että seulontamenettelyn automatisointia on jo kehitetty, jotta menettely saadaan toimimaan tehokkaasti. Tämä edellyttää UMA-järjestelmään tehtäviä muutoksia, joiden alustavasti arvioitu kustannusvaikutus on n. 100 000 euroa.

Rajamenettelyssä tapahtuvien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely ei poikkea normaalista turvapaikkamenettelystä eikä rajamenettelyn käyttöönotto vaikuta hakemuseriä. Rajamenettelyn käyttöönotosta ei sen vuoksi aiheudu kasvavia kustannuksia, jotka koskisivat oikeusavun tarvetta tai hallintotuomioistuimia. Myös oikeusavun ja hallintotuomioistuinten resurssitarvetta ja kustannusvaikutuksia tulisi arvioida osana valmius- ja varautumissuunnitelmia, joita tehdään sellaisia tilanteita varten, jolloin maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri.

Esitys sisältää säännöksen, jonka mukaan hakijan tulee pysyä vastaanottokeskuksen alueella. Menettelyn mukaisessa lyhyessä määräajassa tehtävän käsittelyn ja sen edellyttämien oikeusturvan takeiden varmistamiseksi luvatta vastaanottokeskuksen alueelta poistunut henkilö otettaisiin säilöön. Tämä saattaa kasvattaa säilöön otettujen henkilöiden määrää, mutta luotettavan arvioin tekeminen ei ole mahdollista. Merkittäviä vaikutuksia säilöönnoton kustannuksiin rajamenettelyllä ei arvioida olevan.

Yllä todetun mukaisesti rajamenettelyn käytön aloittamista koskevia kustannusvaikutuksia ei ole mahdollista arvioida ennakkoon, vaan ne liittyvät kunkin tilanteen erityispiirteisiin, erityisesti maahantulijoiden määrään, profiiliin, rajanylityspaikkaan ja siihen, millä tavalla vastaanottojärjestelyt tällöin toteutettaisiin. Käyttöönottoon varautumisen arvioidaan edellyttävän UMA-järjestelmän automatisoidun seulontamenettelyn kehittämistä, jonka kustannus olisi alustavasti arvioiden n. 100 000 euroa. Tämä resurssivaikutus voitaisiin kattaa Maahanmuuttoviraston käytössä olevan määrärahan puitteissa. Viranomaisen resursoinnin riittävyttä on mahdollista arvioida valmius- ja varautumissuunnittelussa ja tarvittaessa menojen kattamiseksi voidaan tehdä tarkistuksia lisätalousarviomenettelyssä. Yleisesti maahanmuuttomenoja arvioidaan ja katetaan vallitsevan tilanteen ja maahanmuutto-olettaman pohjalta valtion talousarvio- ja kehysprosesseissa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hakemusten rekisteröinnin ja jättämisen keskittäminen tietyille tai tietyille rajanylityspisteille rajavartiolaitain 16 § 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa antaa mahdollisuuden suunnitella hakemuksen ohjaamisen turvapaikkamenettelyyn siten, että se parhaiten palvelee prosessin tehokkuutta ja sujuvuutta sekä hakijan oikeusturvan, että viranomaisen toiminnan näkökulmasta. Tämä edellyttää myös viranomaisten riittävää resursointia ja niiden suuntaamista siten, että rajamenettelyn tarkoitus toteutuu. Rajamenettelyn käyttöönotto ja sen edellyttämät toimet on huomioitava myös valmius- ja varautumissuunnittelussa, mukaan lukien tilanteet, joissa suuri määrä hakijoita ohjautuisi rajamenettelyyn, jossa heidän liikkumisvapautensa on rajoitettu. Varautumis- ja valmiussuunnitelmien täytäntöönpano ei enää erikseen edellytä uusia lainsäädäntötoimia. Tämä tehostaa ja parantaa viranomaisten kykyä nopeasti reagoida muuttuviin olosuhteisiin ja osaltaan parantaa Suomen valmiutta varautua ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin, jotka johtuvat maamme vaikutusvallan ulkopuolelle jäävistä syistä

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltaan, tehtäviin tai viranomaisten väliin suhteisiin. Rajamenettelyn käyttöönotto ei myöskään vaikuta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrään.

Menettelyn käyttöönotto edellyttää, että sen piiriin tulevat henkilöt sijoitetaan vastaanottokeskuksiin eikä mahdollisuutta yksityismajoitukseen ole. Rajoituksen vaikutukset ovat hyvin vähäisiä. Muutoksenhakumenettelyä neljän viikon määräaika ei koske eikä menettelyn käyttöönotolla tämän vuoksi ole vaikutuksia hallintotuomioistuinten työhön.

Koska rajamenettelyä ei voida soveltaa enää sen jälkeen, kun hakija on jo päästetty maahan, korostuu turvapaikkamenettelyn ensivaiheiden rooli rajamenettelyn sovellettavuutta arvioitaessa. Hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä hakijalta olisi saatava kaikki tarvittavat tiedot, jotta Maahanmuuttovirasto pystyisi niiden perusteella arvioimaan, voidaanko hakemus jättää tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ja näin ollen soveltaa rajamenettelyä. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen, pääasiassa rajatarkastusviranomaisen olisi kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä ja epäselvissä tilanteissa kysyä Maahanmuuttovirastolta asiaa. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen jo heti hakemuksen jättämisen yhteydessä ja tämän jälkeen muissa menettelyn vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Koska Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluu ratkaista kansainvälisen suojelun perusteella tehty hakemus, on Maahanmuuttoviraston lopulta myös arvioitava sovellettava menettely. Ehdotus merkitsee myös tarvetta täydentää viranomaisohjeita rajamenettelyä koskevalla ohjeistuksella ja toimivaltaisille viranomaisille suunnatun koulutuksen ja perehdytyksen järjestämistä.

Kansainvälistä suojelua hakevalle tulee kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Jos hakemus käsitellään rajamenettelyssä, hakemuksen vastaanottaneen poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulee antaa nämä tiedot hakijalle hakemuksen jättämisen yhteydessä. Rajamenettelyn osalta hakijalle on kerrottava rajamenettelyn tarkoituksesta, menettelyyn liittyvistä käsittelyajoista ja velvollisuudesta oleskella hänelle määrätyn vastaanottokeskuksen alueella. Tietojen tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Velvollisuus kertoa hakijalle edellä mainituista asioista vaikuttaa erityisesti hakemuksen vastaanottavan ja hakijan tapaavan viranomaisen toimintaan. Hakijalle voidaan antaa asiasta tietoa myös esimerkiksi Maahanmuuttoviraston laatimalla erillisellä rajamenettelyä koskevalla asiakastiedotteella tai tietoa turvapaikanhakijalle -esitteellä.

Maahanmuuttovirastolta rajamenettelyn soveltaminen vaatisi riittävän henkilöstömäärän, jotta hakemukset saataisiin käsiteltyä vaaditussa neljän viikon määräajassa. Resurssien tarkoituksenmukaista suuntaamista auttaa mahdollisuus asiakasetäpuhuttelujen käyttöön. Niiden avulla suurenkin puhuttelujen määrän kuormitus voidaan jakaa tasaisesti Maahanmuuttoviraston eri toimipisteisiin. Asiakasetäpuhuttelujen järjestäminen vaatii Maahanmuuttovirastolta jonkin verran enemmän työtä, koska järjestelyjä ei voida automatisoida samassa mittakaavassa kuin normaaleissa puhutteluissa. Näidenkin puhuttelujen järjestäminen on kuitenkin osa normaalia tukitiimin työtä jo nyt.

Rajamenettelyn sujuvuuteen vaikuttaisi myös Maahanmuuttoviraston toiminnasta riippumattomia asioita kuten tulkkausten ja oikeusavun saatavuus. Asia ei kuitenkaan liittyisi pelkästään rajamenettelyyn vaan kyseessä on yleinen turvapaikkamenettelyyn liittyvä haaste. Rajamenettelyssä tämä voi korostua hakemuksen käsittelylle varatun lyhyen määräajan takia. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan nopeutettuun menettelyyn ei kuitenkaan ohjaudu nykyisin juurikaan hakijoita, jotka puhuvat sellaisia harvinaisia kieliä, joiden tulkkeja on hankala saada nopeasti. Näin ollen mahdolliset ongelmat tulkkauksissa eivät kuitenkaan suurimmassa osassa rajamenettelytapauksia aiheuttaisi sitä, että neljän viikon määräajassa ei pysyttäisi.

Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä sijaitsevassa vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Tarvittavia järjestelyjä rajamenettelyn soveltamiseksi ei toteutettaisi kaikissa vastaanottokeskuksissa, vaan menettely toteutettaisiin niissä vastaanottokeskuksissa, joiden Maahanmuuttovirasto arvioi tarjoavan tarvittavat tilat ja muut edellytykset hakijan liikkumisvapauden rajoittamiseksi vastaanottokeskuksen alueelle. Tarvittaessa voidaan esimerkiksi ottaa käyttöön uusia vastaanottokeskuksia menettelyn kannalta tarkoituksenmukaisimmilla alueilla. Hakija siirrettäisiin vastaanottokeskukseen hakemuksen jättämisen jälkeen. Jotta vältettäisiin hakijoiden pitkät ja aikaa sekä viranomaisten resursseja vievät siirrot, rajamenettelyssä käytettävien vastaanottokeskusten tulisi kuitenkin sijaita mahdollisimman lähellä niitä rajanylityspisteitä, joiden kautta voidaan arvioida saapuvan eniten hakijoita, joiden hakemus käsiteltäisiin rajamenettelyssä.

Rajamenettelyä sovellettaessa hakijalla on velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Jos edellytyksiä rajamenettelyn soveltamiselle ei enää ole tai rajamenettely päättyy, myös tämä rajamenettelyyn kuuluva liikkumisvapauden rajoitus päättyy. Asiaa kulloinkin käsittelevän viranomaisen tulee riittävällä ohjeistuksella ja esimerkiksi teknisillä järjestelyillä varmistaa, että hakija saa oikea-aikaisesti tiedon tämän velvollisuuden päättymisestä.

Normaalimenettelystä poikkeavaa kuormitusta rajamenettely saattaisi aiheuttaa lähinnä vastaanottokeskuksesta poistuneiden hakijoiden kiinniotossa ja mahdollisten säilöönnottoa koskevien päätösten tekemisessä niin toimivaltaisessa viranomaisessa kuin myös käräjäoikeuksissa näiden päätösten vahvistamista varten.

Rajamenettelyn toimivuuden kannalta olennaista on käännättämisspätöksen saaneen henkilön nopea poistaminen maasta mahdollisimman nopeasti. Maastapoistamismenettely ei rajamenettelyn kohdalla poikkea normaalimenettelystä eikä sillä tämä vuoksi ole vaikutuksia viranomais-toimintaan. Käännättämisspätöksen täytäntöönpanon valmisteluun tarvittavaan kokonaisuikaan vaikuttaa paitsi käytännön järjestelyihin tarvittava aika ja käytettävissä olevat resurssit, myös vastaanottavan valtion valmius paluuyhteistyöhön. Rajamenettelyn päättymiselle ehdotetun määräajan vuoksi maastapoistamismenettely olisi kuitenkin pyrittävä aloittamaan ehdotetun 14 päivän sisällä siitä, kun käännättämisspätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansainvälisen suojelun antamiseen liittyvillä kysymyksillä ja ihmisten laajamittaisella liikkumisella maasta toiseen on voimakkaasi yhteiskuntaa koskettavia vaikutuksia. Nämä korostuvat tilanteissa, joihin näyttää liittyvän jonkinlaista uhkaa, kuten maahanmuuttajien käyttämistä hybridivaikuttamisen välineenä. Rajamenettely nähdään Euroopan unionissa yhtenä keinona vaikuttaa siihen, että todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia voidaan käsitellä nopeassa menettelyssä päästämättä hakijoita liikkumaan vapaasti maassa. Turvapaikkamenettelyn sujuvuus tilanteessa, jossa maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen tilanteessa parantaa menettelyn uskottavuutta, kun myös poikkeuksellisissa olosuhteissa pystytään tehokkaasti tunnistamaan suojelua todella tarvitsevat henkilöt ja ne, joilla ei ole perusteita suojelulle. Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyvän rajamenettelyn kansallinen täytäntöönpano muodostaa osan laajemmasta kokonaisuudesta, jolla pyritään rakentamaan toimiva eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Sen yhtenä elementtinä on suurien ihmismäärien maasta toiseen tapahtuvan liikkumisen rajoittaminen oikeudellisesti kestävällä ja riittävällä oikeusturvan takeet varmistavalla tavalla.

Viranomaisten tehokas ja kansalaisten näkökulmasta uskottava toiminta kriisitilanteessa perustuu varautumiseen. Sen edellytyksenä on kestävä lainsäädäntöpohja ja siihen perustuva valmiussuunnittelu. Tämän kokonaisuuden kuntoon saattaminen yhdessä kattavan tilannekuvan kanssa parantaa yhteiskunnan kriisivalmiuden lisäksi myös kansalaisten luottamusta järjestelmän toimivuuteen poikkeusoloissa. Rajamenettelyn käyttöönotto muodostaa osan säädöspohjasta, jonka varaan uskottava järjestelmä voidaan rakentaa.

4.2.4 Vaikutukset kansainvälisen suojelun hakijoihin

Hyvän turvapaikkamenettelyn peruspiirteenä voidaan nähdä se, että hakijat saavat jäsenmaasta riippumatta tehokkaan, yhdenvertaisen ja perusoikeuksiaan kunnioittavan kohtelun. Kaikilta osin on huolehdittava hakijoiden oikeusturvasta ja -suojasta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä. Ehdotettu rajamenettely ei tuo muutosta tähän periaatteeseen. Myös rajamenettelyssä tulee suorittaa hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Jos hakemuksen tutkinnan kuluessa tulee esiin perusteita kansainväliselle suojelulle, rajamenettelyn soveltaminen lopetetaan ja samalla hakijan rajamenettelyyn liittyvä velvollisuus pysyäkseen hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella lakkaa. Rajamenettely ei siis rajaa hakijan mahdollisuuksia hakea tai saada kansainvälistä suojelua Suomesta.

Rajamenettely ei myöskään rajaa hakijan mahdollisuutta hakea muutosta saamaansa kielteiseen päätökseen. Vaikka hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä Suomeen odottamaan päätöstä muutoksenhakuun, ei se liity rajamenettelyyn vaan siihen, että hakemus on jätetty tutkimatta tai tutkittu nopeutetussa menettelyssä. Hakijalla on joka tapauksessa oikeus hakea hallinto-oikeudelta kieltoa käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon ja oikeus jäädä odottamaan tätä päätöstä.

Hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että hakijaa ei päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan maassa vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä olevaan vastaanottokeskukseen, jossa hänellä on velvollisuus pysyä. Merkittävin ero muihin turvapaikanhakijoihin on se, että jos hakijan hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, hänellä ei ole oikeutta järjestää asumistaan muualla yksityisesti. Hänen on majoituttava vastaanottokeskukseen, jonka viranomainen hänelle osoittaa. Tämän lisäksi hänellä on velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella eikä hänellä ole vapautta liikkua Suomen alueella itse haluamallaan tavalla.

Vastaanottolain 13 §:n mukaan vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Nämä samat palvelut kuuluvat myös hakijoille, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Esityksessä ei ehdoteta, että rajamenettelyssä vastaanottokeskuksessa majoittuvalle annettaisiin vastaanottorahan sijasta 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyödykkeitä välttämättömäksi toimeentuloa varten. Vaikka hakijan liikkumisvapaus on rajoitettu vastaanottokeskuksen alueelle, on hänelle annettava mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksesta, jos hänelle kuuluvia vastaanottopalveluja ei pystytä järjestämään vastaanottokeskuksessa. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi terveyden- tai sairaanhoidon saaminen tai mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Siihen, miten asiointi käytännössä järjestetään, vaikuttaa esimerkiksi vastaanottokeskuksen sijainti ja palvelujen saatavuus sekä rajamenettelyssä olevien hakijoiden määrä ja profiili. Asiointitarpeeseen vaikuttaa myös esimerkiksi se, järjestetäänkö vastaanottokeskuksessa ateriat osana vastaanottopalveluita. Koska hakijan liikkumisvapaus on rajoitettu edellä mainitulle alueelle, asiointimahdollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hänelle tulisi antaa mahdollisuus itsenäiseen asiointiin keskuksen ulkopuolella haluaminaan ajankohtina. Asioinnin käytännön järjestäminen jätettäisiin siten kuitenkin vastaanottokeskuksen järjestettäväksi. Maahanmuuttovirasto toimii vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaavana viranomaisena.

4.2.5 Vaikutukset alaikäisiin hakijoihin

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettelyn soveltaminen olisi hyvin rajoitettua. Sitä voitaisiin ehdotetun mukaan soveltaa ainoastaan, jos hakijan voidaan katsoa tulevan ulkomaalaislain 100 §:ssä tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta. Maahanmuuttoviraston tilastojen⁵ mukaan 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 ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettely ei soveltuisi kuin äärimmäisen harvoin.

Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla rajamenettelyä sovellettaessa, tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hakijan majoitus on myös pystyttävä järjestämään vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla. Ehdotetun liikkumisvapauden rajoittamista koskevan velvollisuuden oleskella hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella voidaan esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuuden sisältävää lapsen asumisvelvoitetta vähemmän rajoittavana vaihtoehtona katsoa olevan myös lapsen edun näkökulmasta oikeasuhtainen vaihtoehto toteuttaa rajamenettelyn tarkoitus. Jos rajamenettelyä ei pystytä toteuttamaan edellä todetulla tavalla ja erityisesti lapsen edun mukaisesti, menettelyä ei tule soveltaa ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla.

Perheissä, joiden kohdalla rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, voi olla alaikäisiä lapsia. Näissä tilanteissa hakijoiden majoittuminen ja rajamenettelyyn liittyvä velvoite pysyä vastaanottokeskuksen alueella tulisi järjestää niin, että lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä, terveyteensä ja hyvinvointiinsa liittyviin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota. Lapselle olisi taattava ala-

⁵⁵ Euroopan muuttoliikeverkosto: Maahanmuuton tunnusluvut 2019, s. 23-25, http://www.emn.fi/files/2011/Maahanmuuton_tunnusluvut_2019_netti.pdf ja Maahanmuuton tunnusluvut 2020, s. 23-25, http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf.

ikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan. Tämä sisältää myös sen, että lapsella tulisi olla mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoimintaan mukaan luettuina, sekä mahdollisuus ulkoiluun. Myös lapselle tulee taata mahdollisuus poistua tarvittaessa vastaanottokeskuksesta, jos tämä on tarpeen hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi taikka koulunkäynnin tai harrastuksiin osallistumisen järjestämiseksi.

Tilastojen perusteella voidaan arvioida, että suurin osa alaikäisistä hakijoista, joita rajamenettely koskisi, olisi tullut Suomeen perheensä mukana ja heidät myös rajamenettelyssä majoitettaisiin yhdessä perheen kanssa. Vaikka sama rajamenettelyyn liittyvä liikkumisrajoitus koskisi myös perheitä ja samalla lapsia näissä perheissä, kyse ei kuitenkaan olisi säilöönottoon verrattavissa olevasta aidatusta alueesta vaan vastaanottokeskuksesta, jonka alueella myös alaikäisillä olisi mahdollisuus liikkua ja ulkoilla haluamallaan tavalla. Rajamenettely soveltuisi myös perheiden kohdalla vain ulkorajalla tehtyihin hakemuksiin, joten kyse ei ole tilanteista, joissa lasten Suomessa olevia siteitä katkaistaisiin liikkumisrajoituksella. Lähtökohtaisesti perhe vasta saapuisi Suomeen eikä heillä siten olisi vielä vakituksia siteitä tai harrastuksia Suomessa. Rajamenettelyn kesto on myös rajallinen, enintään 63 päivää, joten määräämättömästä liikkumisvapauden rajoituksesta ei olisi alaikäistenkään hakijoiden osalta kyse.

Ulkomaalaislain lapsen säilöönottoa koskevat säännökset ovat hyvin rajoittavia eikä niihin esitetä rajamenettelyyn liittyviä muutoksia. Perheensä kanssa maahantulleen lapsen säilöön ottamisen tulisi mm. olla välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen voitaisiin ottaa säilöön viimesijaisena turvaamistoinena vain, jos hän olisi 15 vuotta täyttänyt ja häntä koskeva maastapoistamispäätös olisi tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lausunnonlehtetyssä luonnoksessa lähtökohtana oli, että rajamenettelyä olisi voitu soveltaa kaikissa muuttoliiketilanteissa, jolloin voidaan olla myös poikkeusoloissa. Jatkovalmistelussa kuitenkin todettiin, että rajamenettelyn käyttöönotto tukisi erityisesti lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin varautumista ja menettelyn käyttöönotto päätettiin sitoa vain näihin tilanteisiin.

Rajamenettelyn soveltuvuuden yksittäistapauksessa arvioi aina Maahanmuuttovirasto. Koska kyse on ulkorajalla tehtävästä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, hakemuksen vastaanottaja on pääsääntöisesti rajatarkastusviranomainen. Valmistelun yhteydessä pohdittiin vaihtoehtoisia tapoja järjestää menettely niin, että kaikkiin rajamenettelyn piiriin soveltuviin hakemuksiin sitä myös voitaisiin soveltaa. Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin sitä, että kaikki hakemukset ohjattaisiin rajatarkastusviranomaiselta hakemuksen jättämisen jälkeen suoraan rajamenettelyyn ja Maahanmuuttovirasto hakemuksen käsittelyn aloitettuaan ohjaisi sen oikeaan menettelyyn. Tämä vaihtoehto ei olisi arvion mukaan kuitenkaan toteuttamiskelpoinen, koska se olisi direktiivin vastainen. Direktiivissä määritellään selvästi ne hakemukset, joihin rajamenettely soveltuu. Toinen vaihtoehto olisi ollut tarkastella tässä yhteydessä myös viranomaisten toimivaltuuksia turvapaikkamenettelyssä. Jos hakemuksen muodollinen jättäminen tapahtuisi Maahanmuuttovirastolle, olisi rajamenettelyyn ohjaaminen yksinkertaisempaa. Viranomaisten välisiin toimivaltuuksiin puuttumista ei kuitenkaan tässä vaiheessa koettu mielekkääksi, koska EU:ssa valmistelussa oleva menettelydirektiivin korvaava menettelyasetus aiheuttaisi muutakin tarvetta tarkastella muun muassa viranomaisten toimivaltuuksia. Valittu automaattiseen seulon-

taan perustuva vaihtoehto ei välttämättä mahdollista kaikkien rajamenettelyyn soveltuvien hakemusten ohjautumista siihen. Tällaisten hakemusten osalta on kuitenkin mahdollista soveltaa nopeutettua menettelyä tai jättää hakemus tutkimatta, jos edellytyksiä näille on.

Valmistelussa arvioitiin rajamenettelyn soveltumista ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hakijoiden kohdalla. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn soveltuvuutta tämän hakijaryhmän kohdalla, jos hakija on menettelyn ajaksi otettu säilöön, tiettyihin tilanteisiin: jos i) hakija tulee maasta, joka täyttää tässä direktiivissä tarkoitetun turvallisen alkuperämaan kriteerit, ii) hakija on tehnyt myöhemmän hakemuksen, iii) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä, iv) on kohtuullisia syitä katsoa, että maa, joka ei ole jäsenvaltio, on hakijan kannalta menettelydirektiivin 38 artiklan mukainen turvallinen kolmas maa, v) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä asiakirjoja tai vi) hakija on vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnut tai kadottanut henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä. Voimassa olevan ulkomaalaislain 104 §:ssä rajataan nopeutetun menettelyn käyttämistä ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin, että se on mahdollista ainoastaan tilanteissa, joissa hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta. Koska tämän muuttamiselle ei tässä yhteydessä katsottu olevan tarvetta, katsottiin valmistelussa, että tämä sama rajoitus koskisi automaattisesti myös rajamenettelyä, jos edellytys täytyisi eikä asiasta toisin säädettäisi. Hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevassa ulkomaalaislain 103 §:ssä ei ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ole tehty rajoituksia soveltamiseen. Käytännössä esimerkiksi turvallisten maiden soveltaminen ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla olisi lähes mahdotonta neljän viikon määräajan huomioiden. Näissä tapauksissa olisi pystyttävä selvittämään myös vastaanottava taho kyseisessä maassa. Näillä perusteilla valmistelussa pidettiin yhtenä vaihtoehtona rajamenettelyn soveltamisen rajoittamista ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta, jolloin hakemus voitaisiin jättää tutkimatta.

Edellä mainittujen Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella 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, jolloin mm. hakijoiden vastaanoton järjestäminen vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla olisi käytännössä hyvin hankalaa. Tällä perusteella valmistelussa pidettiin vaihtoehtona myös sitä, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat rajattaisiin kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.

Kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle rajaamisessa olisi kuitenkin 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. Tällä perusteella jatkovalmistelussa päädyttiin ehdottamaan sitä, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa myös ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin hakijoihin, mutta niin, että soveltaminen olisi mahdollista ainoastaan, jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta. Tällöinkin soveltamisen harkinnassa on kiinnitettävä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Myös majoitus on pystyttävä järjestämään vastaanottolain edellytysten mukaisesti.

Rajamenettelyn soveltaminen menettelyn tarkoituksen toteuttavalla tavalla siten, että hakijat eivät pääse vapaasti liikkumaan jäsenvaltion alueella, voi pohjautua kahteen vaihtoehtoiseen malliin: säilöönottoon perustuvaan malliin ja liikkumisvapauden rajoittamiseen perustuvaan malliin. Esimerkiksi Alankomaissa kaikki hakijat otetaan menettelyn ajaksi säilöön Schipholin lentokentän läheisyyteen sijoitettuun säilyksikköön. Vaihtoehtoisesti on mahdollista toteuttaa ratkaisu, jossa hakijat oleskelevat rajan läheisyydessä olevalla alueella, joka on jollakin tavalla, esimerkiksi maantieteellisesti rajoitettu eikä henkilöillä ole mahdollisuutta liikkua vapaasti jäsenvaltion alueella.

Näiden vaihtoehtojen pohjalta arvioitiin Suomessa toteuttamiskelpoisina ratkaisuja, joissa joko kaikki menettelyn piiriin tulevat henkilöt otettaisiin säilöön tai rajatulle alueelle sijoittamisessa noudatettaisiin sekä liikkumiseen että oleskeluun liittyviä huomattavasti kevyempiä rajoituksia. Henkilöt sijoitettaisiin tässä mallissa avoimeen vastaanottokeskukseen, jonka alueella pysymiseen heillä olisi velvollisuus. Lievempiin rajoituksiin pohjautuvaa malliakaan ei olisi mahdollista toteuttaa ilman rajoitusten rikkomisen seurauksena määrättäviä turvaamistoimia, mutta niiden määrääminen perustuisi henkilön omaan ratkaisuun rikkoa vastaanottokeskuksessa pysymistä koskevaa velvoitettaan. Säilöön ottaminen rajamenettelyn aikana voisi yksittäistapauksissa olla perustelua myös muista syistä.

Jos hakijoilla ei rajamenettelyssä olisi liikkumisvapautta ollenkaan, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että hakijat tulisi ottaa jokaisessa tapauksessa säilöön. Säilöönotolla tarkoitetaan ulkomaalaislain nojalla hallinnollisin perustein tapahtuvaa ulkomaalaisen vapautteen kohdistuvaa turvaamistointia, jolla rajoitetaan ulkomaalaisen vapautta sijoittamalla tämä suljettuun yksikköön. Säilöönoton käytännöistä säädetään lisäksi säilölaissa. Säilöönotto on turvaamistoimista tehokkain, mutta samalla yksilön oikeuksia eniten rajoittava. Säilöönoton edellytykset onkin laissa tarkasti rajattu ja ne tulevat harkittavaksi vasta, jos turvaamistoimien yleiset edellytykset täyttyvät. Säilöönotettu henkilö majoitetaan säilyksikköön, josta poistuminen on teknisin ratkaisuin estetty. Ikkunoissa on kalterit, ulko-ovet suljettu ja valvonta ympärivuorokautista. Liikkuminen on rajoitettu säilyksikön sisälle ja ulkoilu mahdollista vain erikseen määritettyinä aikoina suljetulla pihalla, josta poistuminen on teknisin ratkaisuin estetty. Majoitushuoneet voidaan sulkea ja tarkastaa. Säilyksikön henkilöstöllä on laajat oikeudet valvontaan, tarkastuksiin ja mahdollisuus turvautua voimankäyttövälineisiin. Oikeutta matkapuhelinten käyttöön ja vierailuihin on rajoitettu.

Arvioitaessa säilöönottoon ja avoimeen vastaanottokeskukseen sijoittamiseen perustuvia toteuttamisratkaisuja todettiin, että säilöpohjainen malli on hakijoiden suurta enemmistöä varten aivan liian raskas. Viimesijaisena turvaamistoimena käytettävän säilön edellyttämät ratkaisut ovat tarpeeseen nähden ylimitoitettuja. Lisäksi sen investointi- ja ylläpitokustannukset ovat huomattavan suuret. Erityisesti ympärivuorokautisen valvonnan ja yksikköön sijoitettujen määrän ja henkilöstömäärän välinen suhde muodostaisivat kustannusrakenteeltaan kestäättömän ratkaisun. Vuonna 2021 majoituskustannus henkeä kohden oli säilöönottoyksikössä 528 euroa, kun vastaava kustannus vastaanottokeskuksessa oli 52 euroa.

Asiakaskunnasta vain pienen osan arvellaan olevan henkilöitä, jotka todennäköisesti pyrkivät poistumaan sijoituspaikastaan. Suurimman osan asiakkaista uskotaan pysyvän vastaanottokeskuksen alueella, koska heillä on aito halu saada Suomelta kansainvälistä suojelua ja he pyrkivät käyttäytymään sen mukaisesti. Säilyksikön raskaat poistumisen estämiseen ja valvontaan tähtäävät ratkaisut ovat sen vuoksi tarpeettomia.

Pakenemaan pyrkivistä osa voidaan todennäköisesti havaita jo maahan tullessa ja ottaa säilöön hakemuksen jättämisen yhteydessä. Vastaanottokeskuksesta poistuvat voidaan ottaa säilöön, jos

he ovat rikkoneet velvollisuuttaan olla poistumatta vastaanottokeskuksen alueelta. Säilöön otettujen määrän arvellaan kevyemmässä mallissa jäävän huomattavan pieneksi verrattuna kaikkien säilöön ottamiseen. Tällä on merkittävä kustannuksia rajoittava vaikutus. Lisäksi ratkaisulla pystytään rajoittamaan kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden oikeuksia niin vähän kuin menettelyn puitteissa on mahdollista sekä välttämään mahdollisimman pitkälle menettelyn traumatisoivia ja muita kielteisiä hyvinvointivaikutuksia.

Valmistelussa pohdittiin myös mahdollisuutta antaa rajamenettelyssä olevalle hakijalle toimeentulo ja huolenpito hyödykkeinä samalla tavalla, mitä järjestelykeskuksessa tapahtuvasta majoituksesta säädetään. Järjestelykeskuksessa hakijalle annetaan ruoka, vaatteet, peseytymisvälineet ja muut välttämättömät hyödykkeet, eikä vastaanottorahaa makseta. Hallituksen esityksessä HE 266/2010 vp todetaan, että toimeentulon järjestäminen hyödykkeinä edesauttaisi myös majoittujien pysymistä järjestelykeskuksen alueella, mikä olisi toivottavaa ainakin siihen saakka, kunnes heidän ulkomaalaislaissa tarkoitettu rekisteröintinsä on saatu suoritettua. Tämä alueella pysymisen varmistaminen on tärkeää myös rajamenettelyssä. Jos rajamenettelyssä välttämätön toimeentulo ja huolenpito annettaisiin hyödykkeinä, hakijoille ei myöskään olisi tarvetta antaa edellä kappaleessa 4.2.4. kuvattua mahdollisuutta välttämättömyystarvikkeiden hankintaan.

Tilapäisen suojelun direktiivin 2001/55/EY kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan (PeVL 18/2001 vp) kantaa toimeentulon järjestämiseen hyödykkeinä. Valiokunnan mukaan järjestelyssä ei ollut sinänsä huomautettavaa valtiosäännön näkökulmasta, etenkin kun otettiin huomioon järjestelykeskuksen erityislaatuiset olosuhteet. Valiokunta totesi lausunnossaan: ”Toimeentulon järjestäminen tilapäistä suojelua saaville henkilöille pelkästään hyödykkeinä, kuten ruokana ja vaatteina, tarkoittaa rahamääräisen toimeentulotuen antamiseen verrattuna ainakin periaatteessa sitä, että heidän valinnanvapautensa elämisen aivan perusluonteisten asioiden suhteen kaivautuvat. Tällainen tilanne merkitsee perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltosäännösten kannalta potentiaalista ongelmaa. Ehdotettu sääntely on kuitenkin perustuslain valossa mahdollinen siitä syystä, että lyhytaikaiseksi ajatellun järjestelykeskusvaiheen on tarkoitus kestää vain muutamasta päivästä viikkoon.” Rajamenettelyssä kyse olisi hakijan velvollisuudesta oleskella hänelle määrätyn vastaanottokeskuksen alueella enintään noin 60päivän ajan. Hallituksen esityksen kiireellisestä valmisteluaiataulusta johtuen tämän vaihtoehdon toteuttamisen vaikutuksia ja suhdetta perustuslakiin ei ollut mahdollista arvioida siinä laajuudessa, kuin se olisi ollut välttämätöntä. Tästä syystä tätä vaihtoehtoa ei ainakaan tässä vaiheessa ehdoteta toteutettavaksi.

Lausuntopalautteessa käsiteltiin rajamenettelyn päättymistä ja ehdotettiin, että se päättyisi tietyn määräajan kuluttua, jos hallinto-oikeus ei olisi antanut ratkaisuaan. Esimerkkinä mahdollisesta määräajasta mainittiin 30 päivää valituksen vireille tulosta. Komissio ehdottaa menettelyasetuksessa saman tyyppistä määräaika sääntelyä. Komission ehdotuksessa rajamenettelyn enimmäiskesto olisi 12 viikkoa, joka sisältäisi sekä ensimmäisen asteen päätöksenteon, että valitusvaiheen. Tämän jälkeen hakija tulisi päästää alueelle, ellei voida soveltaa paluuraajamenettelyä. Jäsenvaltioiden tulisi kansallisesti määrittellä erilliset määräajat hallinnolliselle ja valitusvaiheelle niin, että molemmat voitaisiin suorittaa mainitussa 12 viikossa. Sääntely ei tarkoittaisi hallinto-oikeudelle velvollisuutta ratkaista valitus ehdotetussa määräajassa vaan ainoastaan sitä, että rajamenettely päättyisi, jos määräajassa ei pysytä. Myös unionin tuomioistuin on ottanut kantaa tuomioistuimille asetettuihin määräaikoihin kansainvälistä suojelua koskevan valituksen käsittelylle asiassa C- 406/18, 19.3.2020, (ECLI:EU:C:2020:216). Tuomiolauselman mukaan menettelydirektiivin sääntely ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava ratkaisunsa tiettyssä määräajassa, kunhan kyseinen tuomioistuin voi varmistaa tällaisessa määräajassa aineellisten sääntöjen ja hakijalle unionin oikeudessa tunnustettujen menettelyllisten takeiden tehokkuuden. Muussa tapauksessa mainitun tuomioistuimen on

jätettävä soveltamatta kansallista säännöstöä, jossa vahvistetaan määräaika tuomion antamiselle, ja annettava tuomionsa mahdollisimman ripeästi, jos kyseinen määräaika on ylitetty. Myöskään menettelydirektiivin muutoksenhakua koskevat säännökset eivät siten näyttäisi olevan esteenä sääntelyn toteuttamiselle. Tällaisen Suomen oikeusjärjestyksessä täysin uudelleen sääntelyn edellyttämälle jatkovalmistelulle ei kuitenkaan lausuntokierroksen jälkeen ollut mahdollisuuksia. Ehdotusta on syytä tarkastella lähemmin, jos rajamenettelyä koskevaa kansallista sääntelyä on sen soveltamisesta saatujen kokemusten myötä tarpeen muuttaa.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden toteuttamat keinot

Sisäministeriö selvitti muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä rajamenettelyyn liittyen. Vertailussa on hyödynnetty vastauksia ad hoc -kyselyyn, jonka sisäministeriö toteutti maaliskuussa 2022 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kautta. Kyselyyn vastasi 21 jäsenvaltiota. Kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista Alankomaat, Belgia, Espanja, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Tšekki soveltavat rajamenettelyä lainsäädännössään. Lisäksi rajamenettely on käytössä Italiassa, Romaniassa ja Portugalissa. Viimeksi mainitut eivät vastanneet Suomen tekemään kyselyyn. Kyselyn perusteella voidaan vetää johtopäätöksiä siitä, ettei jäsenvaltioilla ole yhtenäistä tapaa soveltaa menettelydirektiivin 43 artiklan mukaista rajamenettelyä. Eroja maiden välillä on mm. siinä, onko rajamenettelyn tarkoituksena päättää hakijan pääsystä alueelle vai käytetäänkö sitä myös turvapaikkaperusteiden selvittämiseksi. Maiden välillä on myös vaihtelevuutta siinä, sovelletaanko menettelyä ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla ja minkälaisia ratkaisuja on tehty rajamenettelyyn ohjautuvien hakijoiden majoitukseen liittyen.

Jäsenvaltiot rajoittavat hakijoiden liikkumisvapautta rajamenettelyn aikana. Useimmissa maissa edellä mainittu liikkumisvapauden rajoittaminen tarkoittaa säilöönottoa tai sitä vastaavaa menettelyä. Useimmissa maissa hakijaa ei katsota oleskelevan jäsenvaltion alueella hänen hakemuksen käsittelyn aikana rajamenettelyssä.

Vertailuun valikoitiin rajamenettelyä soveltavista maista Alankomaat, Liettua ja Ranska. Maiden valinta perustuu siihen, että maiden kansallisen turvapaikkamenettelyn ja muiden olosuhteiden voidaan katsoa soveltuvan parhaiten Suomen tarpeisiin ja kansalliseen kontekstiin. Lisäksi mailla on kokemusta rajamenettelyn soveltamisesta. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston ja Maahanmuuttoviraston delegaatio kävi 25.10.2021 Alankomaissa tutustumassa rajamenettelyyn Schipolin lentoaseman alueella olevassa Justitieel Complex-Schiphol -keskuksessa.

Alankomaissa rajamenettelyn pääsääntönä on, että hakijat otetaan säilöön kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimisen ajaksi. Rajavartioviranomainen (Roval Netherlands Marechaussee) tarkistaa ulkorajanylityspaikalla (lentokentällä tai satamissa), täyttääkö ulkomaan kansalainen maahantulon ehdot. Jos pääsy maahan evätään, voi henkilö hakea kansainvälistä suojelua Schipolin säilöönottokeskuksessa (Justitieel Complex Schiphol). Näin ollen henkilön hakemus siirretään käsiteltäväksi rajamenettelyssä, ja rajavartioviranomainen lykkää tosiasiallista pääsyä Schengen-alueelle menettelydirektiivin 43 artiklan määrittelemällä neljällä viikolla.

Kaikki rajamenettelyyn ohjautuvat hakijat majoitetaan Schipolin säilöönottokeskuksessa. Rajamenettelyyn ohjautuneet hakijat majoitetaan eri tiloihin kuin muut keskukseseen asetetut henkilöt. Hakijoilla on oikeus vastaanottaa vieraita, kirjeitä ja puheluita säilöönoton aikana. Hakijoiden vapautta liikkua rajoitetaan rajamenettelyn aikana: liikkuminen sallitaan ainoastaan keskuksessa tiettyjen alueiden sisällä. Maahanmuuttoviranomaisella (Immigration and Naturalisation Service, IND) on omat toimistotilat keskuksessa. Näin ollen turvapaikkapuhuttelut voidaan järjestää hakijoiden poistumatta säilöönottokeskuksesta.

Rajamenettely jakautuu Alankomaissa kahteen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe kestää kuusi päivää kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Tämän niin sanotun lepo- ja valmistautumisaian aikana hakija konsultoi lakimiestään, ja hakijalle tehdään esimerkiksi lääketieteelliset tarkastukset. Hakijalla on myös tapaaminen turvapaikkahakijoita tukevan järjestön (Dutch Council of Refugees) kanssa. Rajamenettelyn toinen vaihe kestää 7-8 päivää ja sisältää varsinaisen turvapaikkamenettelyn. Maahanmuuttoviranomainen (IND) pitää alustavan turvapaikkapuhuttelun, jonka tarkoituksena on selvittää hakijan henkilöllisyys, kansalaisuus ja alkuperämaa. Tässä vaiheessa maahanmuuttoviranomainen voi keskeyttää rajamenettelyn, jos hakijan henkilöllisyys, kansalaisuus ja alkuperämaa saadaan vahvistettua riittävän perusteellisesti. Tällöin henkilö päästetään alueelle ja turvapaikkahakemus käsitellään normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Jos hakijan henkilöllisyyttä, kansalaisuutta tai alkuperämaata ei voida vahvistaa ensimmäisessä puhuttelussa, maahanmuuttoviranomainen selvittää varsinaiset perusteet kansainvälisen suojelun saamiselle toisen turvapaikkapuhuttelun aikana. Maahanmuuttoviranomaisen tulee tehdä päätös turvapaikkahakemukseen kahdeksan päivän määräajassa.

Alankomaissa rajamenettelyä sovellettaessa säilöönnotolle ei ole lievempiä vaihtoehtoja. Jokaisen hakijan kohdalla tehdään yksilöllinen säilöönottopäätös. Jos hakijaa ei yksilöllisen tutkimuksen tuloksen perusteella voida ottaa säilöön, ei myöskään rajamenettelyä voida soveltaa. Jos rajamenettelyn aikana todetaan, että hakija kuuluu päätöksen tai lähdön lykkäämisen (moratorium) piiriin, tai jos henkilöllä on perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle, säilöönnottoimenpide ja rajamenettely lopetetaan.

Mikäli kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään rajamenettelyssä, säilöönottoa voidaan jatkaa niissä tapauksissa, jossa hakija ei tee yhteistyötä palautusmenettelyn valmistelussa ja jos viranomainen epäilee pakenemisen vaaraa. Säilöönottoa voidaan jatkaa ainoastaan siltä osin kuin säilöönotto on oikeasuhtainen turvaamistoimi eikä vähemmän pakottavia keinoja voida soveltaa tehokkaasti. Lievempien keinojen soveltaminen on kuitenkin harvinaista, koska kyseiset keinot mahdollistaisivat tosiasiallisen pääsyn Schengen-alueelle.

Hakemuksen tutkinta rajamenettelyssä saa kansallisen lainsäädännön mukaan kestää enintään menettelydirektiivissä säädetyn neljä viikkoa (28 päivää). Päätöksestä tulee valittaa viikon sisällä. Valitusviranomaisella on neljä viikkoa aikaa tutkia maahanmuuttoviranomaisen (IND) päätöstä. Tuomioistuimen hylkäävän tuomion jälkeen alkaa palautusmenettely. Vapaaehtoiselle paluulle ei ole aikarajaa. Ensimmäisen asteen valituksella on automaattinen lykkäävä vaikutus. Toisen asteen valituksella ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta. Näin ollen hakijan on haittava erikseen päätöksen täytäntöönpanokieltoa toisen asteen valitusviranomaiselta. Hakijan on oleskeltava keskuksen alueella siihen asti, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen asiassa.

Alankomaissa rajamenettelyä ei sovelleta lainkaan näihin ryhmiin kuuluviin hakijoihin: alaikäiset hakijat, jotka saapuvat ilman huoltajaa; perheet, joissa on alaikäisiä lapsia; hakijat, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, joita ei voida toteuttaa säilössä; henkilöt, joita ei jostain muusta yksilöllisestä syystä voida ottaa säilöön. Edellä sanottuun on kuitenkin olemassa poikkeuksia, muun muassa tilanteissa, jossa ilman huoltajaa olevan alaikäisen hakijan ikään liittyy epäilyjä, ja myös niissä tilanteissa, jossa lapsen ja vanhemman perhesiteestä on epäilyksiä. Näissä tapauksissa vanhempi ja/tai lapsi siirretään toiseen pidätyskeskukseen Zeistiin (the Closed Family Facility, Gesloten Gezinsvoorziening, GGv).

Liettuassa rajamenettelyä sovelletaan niihin hakemuksiin, jotka tehdään määrätyissä rajanylityspaikoissa, kauttakulkualueella tai pian luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä.

Liettuan rajavartiolaitos (State Border Guard Service, SBPS) tekee alustavan seulonnan vuorokauden sisällä (24 h) hakemuksen jättämisestä. Viranomainen kokoaa kaikki saatavilla

olevat asiakirjat ja matkaliput, suorittaa tarkastuksen hakijasta ja hänen henkilökohtaisista tavaroistaan ja ottaa sormenjäljet. Rajavartioviranomainen pitää hakijalle myös alustavan haastattelun ja tekee arvioinnin haavoittuvuudesta. Rajavartioviranomainen rekisteröi hakemuksen ja lähettää tämän maahanmuuttoviranomaiselle ratkaistavaksi.

Rajamenettelyyn ohjautuvat henkilöt majoitetaan väliaikaiselle majoitukselle tarkoitettuihin tiloihin: rajaviranomaisen toimitiloihin (The State Border Guard Service), vastaanottokeskuksiin (Refugee Reception Centre) tai toisiin majoituskeskuksiin ja majoitustiloihin. Hakijat, joiden hakemukset käsitellään normaalissa menettelyssä, majoitetaan samoihin keskuksiin, mutta eri tiloihin, kuin rajamenettelyyn ohjautuvat henkilöt.

Maahanmuuttoviranomainen päättää hakemuksen käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä tai hakemuksen tutkimatta jättämisestä. Jos hakemusta ei voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä, maahanmuuttoviranomaisen on tehtävä päätös hakijan pääsystä maahan kahden vuorokauden (48 h) sisällä. Liettuassa ei tehdä erillistä päätöstä hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta. Hakijan pääsy maahan evätään sen perusteella, että turvapaikanhakemus käsitellään rajamenettelyssä. Hakijoilla, joiden hakemukset käsitellään rajamenettelyssä, ei ole oikeutta liikkua vapaasti rajamenettelyn aikana, koska hakijan ei katsota oleskelevan Liettuan alueella hänen hakemuksen käsittelyn aikana rajamenettelyssä. Hakijat majoitetaan suljetussa keskuksessa.

Maahanmuuttoviranomaisella on menettelydirektiivin mukaiset 28 päivää hakemuksen rekisteröinnistä tehdä asiassa lopullinen päätös. Aikarajan ylittyessä maahanmuuttoviranomaisen tulee tehdä myönteinen päätös hakijan päästämistä alueelle.

Ranskassa rajamenettelyä sovelletaan niihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, jotka tehdään lentokentillä, satamissa ja muilla saapumisalueilla.

Ulkomaalaiset, jotka hakevat kansainvälistä suojelua, ja henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä siihen vaadittujen henkilöllisyysasiakirjojen ja viisumien puutteen takia, asetetaan odotusalueelle (*waiting zone, zone d'attente*). Odotusalue ei ole säilöönottokeskus, vaan rajattu tila. Odotusalueet sijaitsevat lentokentillä, satamissa lähellä poistumispistettä tai juna-asemilla, joissa on kansainväliset yhteydet. Ranskan lainsäädännössä määritellään tarkasti henkilöille tunnustetut oikeudet, kuten mm. oikeus tulkkiin ja oikeus lääkärin apuun. YK:n pakolaisjärjestöllä (UNHCR) ja muilla hyväksytyillä järjestöillä on pyynnöstä pääsy odotusalueelle. Hakijan ollessa odotusalueella tämän ei katsota oleskelevan Ranskan alueella.

Hakijan perusteita kansainväliselle suojelulle ei selvitetä rajamenettelyssä. Näin ollen rajamenettelyssä päätetään ainoastaan siitä, annetaanko hakijalle pääsy alueelle turvapaikkahakemuksen käsittelemiseksi normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Henkilöt pidetään odotusalueella vain seuraavien seikkojen selvityksen aikana: jos hakemuksen käsittely kuuluu toiselle jäsenvaltiolle Dublin-asetuksen nojalla; jos hakemus tulee jättää tutkimatta; tai jos hakemus on ilmeisen perusteeton.

Ranskan lainsäädännön mukaan toimivaltaiset viranomaiset rajamenettelyn käsittelyssä ovat maahanmuuttoviranomaisen (French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, OFPRA) lisäksi sisäministeriö. Maahanmuuttoviranomainen (OFPPA) haastattelee turvapaikanhakijoita rajalla. OFPRA:lla on mahdollisuus tehdä haastattelun perusteella päätöksen rajamenettelyn keskeyttämisestä siinä tapauksessa, että hakijan erityisiä menettelyllisiä tarpeita ei voida turvata odotusalueella. Tällöin hakija päästetään maahan ja turvapaikkahakemus käsitellään normaalissa menettelyssä.

OFPRA antaa haastattelun perusteella lausunnon kahden päivän sisällä siitä, jos hakemus tulee jättää tutkimatta, tai jos hakemus on ilmeisen perusteeton. Sisäministeriö tekee OFPRA:n lausunnon perusteella tosiasiallisen päätöksen hakijan pääsystä alueelle. OFPRA:n lausunnon puoltaessa asianomaisen henkilön pääsyä Ranskan alueelle turvapaikan perusteella, on lausunto sitova sisäministeriölle. OFPRA:n lausunto ei ole sitova niissä tapauksissa, jolloin sisäministeriön turvallisuustarkastuksen seurauksena on ilmennyt, että hakijan pääsy Ranskan alueelle muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle. Sisäministeriön toimivalta asiaan liittyen on rajattu päättämään ainoastaan hakijan päästämistä alueelle. Näin ollen ministeriö ei tutki hakijan perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle.

Sisäministeriöllä ei ole laissa määritetyltä määräpäivää päätöksen tekemiselle, mutta odotusalueella oleskelun enimmäispäivämäärä on rajattu neljään päivää. Aikarajaa on mahdollista pidentää kaksi kertaa kahdeksalla päivällä. Lain mukaan odotusalueella oleskelun enimmäismäärä on täten 20 päivää.

Sisäministeriön päätös on valituskelpoinen. Hakija voi valittaa päätöksestä 48 tunnin sisällä ja valitusviranomaisen tulee tehdä päätös 72 tunnin sisällä. Tällä päätöksellä on automaattisesti lykkäävä vaikutus, joka tarkoittaa sitä, että hakijaa ei voida palauttaa alkuperämaahansa ennen kuin asiassa on tehty lopullinen päätös. Toimivaltainen tuomioistuimen tuomari (*juge des libertés et de la détention*) takaa yksilönvapauksien kunnioittamisen odotusalueella. Tuomari voi pidentää päätöstä pitää hakijaa odotusalueella.

Hakija päästetään Ranskan alueelle sisäministeriön hyväksytyä hakijan hakemuksen rajamennettelyssä. Rajapoliisi myöntää 8 -päivän viisumin, jonka aikana hakijan tulee rekisteröidä normaali turvapaikkahakemus, jossa OFPRA tutkii mm. perusteet kansainvälisen suojelun saamiselle.

Rajamennettelyä sovelletaan Ranskassa myös yksintulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Kyseiset hakijat voidaan pitää odotusalueella vain sen ajan, joka on ehdottoman välttämätöntä heidän hakemuksensa tutkimiseksi seuraavissa tapauksissa: hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta; hakija hakee hakemuksensa uudelleentarkastelua; hakija on esittänyt väärennettyjä henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjoja; tai jos hakijan läsnäolo maassa on vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

6 Lausuntopalautte

Esityksestä on pyydetty lausunnot yhteensä 36 taholta, jotka ovat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartiolaitos, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, tietosuojavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Tuomioistuinvirasto, Amnesty International Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti sekä UNHCR (Tukholman toimisto). Lisäksi lausunnon antoi Pelastakaa Lapset ja Ammattiliitto Pro.

Lausuntoja saatiin määräajassa 30. Lisäksi määräajan jälkeen saapui useita lausuntoja.

Lausunnonantajia pyydettiin erikseen ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisiin hakijoihin. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn ja ulkomaalaislaissa nopeutetun menettelyn soveltamista tämän ryhmän kohdalla. Lausunnonlehtien lähteneessä esitysluonnoksessa oli edellä mainittujen edellytysten puitteissa esitelty eri vaihtoehtoja rajamenettelyn soveltamisen rajaamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Edellä mainitun asiakokonaisuuden lisäksi lausunnoista nousi selvästi esille kolme teemaa. Näitä olivat rajamenettely käyttöön oton puolesta ja vastaan esitetyt yleiset huomiot, tarve huolelliselle perusoikeuspunninnalle koskien hakijan liikkumisen rajoittamista ja kysymys siitä, toteuttaisiko ehdotettu liikkumisvapauden rajoitus käytännössä rajamenettelyn tarkoituksen siitä, että henkilöt eivät siirtyisi edelleen jäsenvaltion alueella ja toisten jäsenvaltioiden alueelle. Tämän lisäksi lähes kaikissa lausunnoissa nostettiin tarve laajemmille vaikutusarvioinneille. Useissa lausunnoissa painotettiin myös tarvetta selvittää, analysoida ja kuvata laajemmin esitettyjen ratkaisujen taustaa ja vaihtoehtoja. Tällaista laajaa selvitystyötä edellyttävää muokkauksista esitykseen ei ollut mahdollista tehdä. Useat lausunnonantajat painottivat myös kaikkien menettelyyn osallistuvien viranomaisten, tuomioistuinlaitoksen, oikeusavun ja vastaanottojärjestelmän riittävää resursointia, jotta rajamenettelynä voidaan soveltaa sen tarkoituksen ja hakijan oikeusturvan toteuttavalla tavalla.

Rajamenettelyn käyttöönotosta esitetyt yleiset huomiot jakaantuivat kahtia. Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan nähdä yhteiskunnallisesti painavia ja perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä syitä. Sisäministeriön rajavartiosasto sekä oikeusapu- ja edunvalvontapiirit näkivät rajamenettelyn käyttöönoton yleisesti perustelluksi. Maahanmuuttoviraston katsoi olevan tärkeää säännellä rajamenettelystä siten, että sen tosiasiallinen toteuttaminen on mahdollista ja näin palvelisi turvapaikkamenettelyn tarkoitusta. Erityisesti Sisäministeriön rajavartiosasto, Suojelupoliisi ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus painottivat rajamenettelyn merkitystä muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumisessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty, Pakolaisneuvonta sekä Suomen Asianajajaliitto puolestaan totesivat, etteivät ne kannata esitettyjä muutoksia rajamenettelyn käyttöön ottamisesta, koska katsoivat siihen liittyvän vakavia ihmisoikeusloukkausten riskejä. Suomen Punainen Risti huomautti, että lakiesityksen tarkoitusta ei esityksessä lausuta selvästi. Lausunnoissa painotettiin myös viranomaisen velvollisuuksia hakijoita kohtaan, erityisesti korostui velvollisuus varmistaa hakijan oikeusturvan ja yleisesti perusoikeuksien toteutuminen.

Esitystä koskevassa lausuntopyyntöissä kysymys rajamenettelyn soveltamisesta yksin tulleisiin alaikäisiin oli jätetty avoimeksi ja tuotu esiin, että kysymys ratkaistaan lausuntopalautteen perusteella. Kaikki ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä lausuneet painottivat lausunnoissaan lapsen etua, joka tulee aina olla lähtökohtana kaikissa lasta koskevissa päätöksissä ja toimissa. Kielteisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla suhtautuivat eduskunnan apulaisoikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusapu- ja edunvalvontapiirit sekä järjestöt: Pelastakaa Lapset, Amnesty, Suomen Punainen Risti, Pakolaisneuvonta ja Suomen Asianajajaliitto. Perusteluina painoutuivat erityisesti huoli siitä, että lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ei pystyttäisi menettelyssä huomioimaan tarvittavalla tavalla, ja ettei hakemusta olisi mahdollista käsitellä asianmukaisesti lyhyessä määräajassa. Sisäministeriön rajavartiosasto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, sekä osa hallinto-oikeuksista puolestaan katsoivat, että kyseistä ryhmää ei tulisi rajata menettelyn ulkopuolelle. Perusteluina korostuivat sääntelyn antamat edellytykset vastata hybridivaikuttamisen välineenä käytettävään maahantuloon ja järjestelmän väärinkäytön ehkäisy. Eduskunnan oikeusasiamies ja yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoivat, että rajamenettelyä ei tulisi soveltaa myöskään lapsiperheisiin. Lausuntopalautteen perusteella ilman huoltajaa olevat alaikäiset päädyttiin sisällyttämään rajamenettelyn soveltamisalaan rajoittaen soveltamista kuitenkin vain turvallisista alkuperämaista tuleviin hakijoihin.

Ehdotettu liikkumisvapautta koskeva sääntely perustuu analyysiin EU:n perusoikeuskirjan, Suomen perustuslain, rajamenettelyä koskevan EU lainsäädännön, Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön liikkumisvapauden rajoittamiselle ja vapauden riistolle asettamista rajoista. Erityisesti järjestöjen lausunnoissaan ehdottamia rajoituksen lieventämistä koskevia näkemyksiä ei rajamenettelyn tarkoitus huomioiden ollut mahdollista huomioida. Sisäministeriön rajavartio-osaston esittämät ehdotukset mahdollisuudesta fyysisesti estää hakijan poistuminen vastaanottokeskuksista tai valvonnan järjestäminen teknisin järjestelyin esimerkiksi jalkapallan avulla olisivat puolestaan vieneet ehdotusta vapaudenriiston alueelle ja siten perusoikeuksien rajoituksen osalta sellaiselle alueelle, mitä ei oltaisi voitu toteuttaa ilman yksittäistapauksellista harkintaa ja siten käytännössä säilöönottopäätöstä. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevan luvun liikkumisvapauden rajoittamista koskevaa kohtaa täsmennettiin saadun lausuntopalautteen pohjalta.

Osa lausunnonantajista nosti lausunnossaan myös erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat ja pitivät tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunnon perusteella ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevassa luvussa myös täsmennettiin lapsen oikeuksien ja lapsen edun huomioimista rajamenettelyn aikana. Monet lausunnonantajat nostivat myös erityisen tärkeäksi hakijan ensimmäisen kohtaamisen suomalaisen viranomaisen kanssa hänen hakiessaan suojelua. Myös hakemuksen vastaanottavan Rajavartiolaitoksen henkilökunnan osaaminen ja kouluttaminen nostettiin keskiöön haavoittuvassa asemassa olevan tunnistamisen osalta. Ehdotuksen vaikutuksia viranomaisen toimintaan koskevaa kappaletta on tämän pohjalta täsmennetty.

Erityisesti oikeusministeriö ja Maahanmuuttovirasto ehdottivat lausunnoissaan myös teknisluontoisia täsmennyksiä esitettyihin säännöksiin sekä niiden perusteluihin, ja ehdotusta täsmennettiin koskien turvapaikkapuhuttelun järjestämistä ja hakijan oikeutta poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Myös Poliisihallitus nosti esille viimeksi mainitun täsmennystarpeen. Erityisesti oikeusministeriön ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon pohjalta ehdotukseen myös lisättiin erillinen säännös siitä, missä vaiheessa hakijan on saatava tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan prosessissa. Esityksen suhdetta perustuslakiin käsittelevässä osiossa on eritelty oikeuskanslerin lausunnossaan edellyttämän pohjalta tarkemmin rajamenettelyä koskevan EU sääntelyn mahdollisesti sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttöä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

95 a §. *Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle.* Pykälän ensimmäistä momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sovellettaessa 104 a §:n mukaista rajamenettelyä, hakijalle tulee kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä siinä vaiheessa, kun hän jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Momentissa jo säädetyn mukaisesti tiedon antaa tällöin poliisi tai rajavartioviranomainen. Pykälän perustelujen (HE 86/2008 vp) mukaan hakijalle tulisi erityisesti antaa tietoa hänen käytettävissään olevista keinoista toimittaa hakemuksensa perusteiksi tarvittavat seikat. Perustelujen mukaan tiedon tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Rajamenettelyn osalta hakijalle olisi siten kerrottava rajamenettelyn tarkoituksesta, menettelyyn liittyvistä käsittelyajoista, velvollisuudesta oleskella hänelle määrätyn vastaanottokeskuksen alueella ja tämän velvoitteen rikkomisen seurauksista.

97 a §. Turvapaikkapuhuttelu. Pykälään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin turvapaikkapuhuttelun pitämisestä käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Videoneuvottelulla voidaan tarkoittaa esimerkiksi tietoliikenneverkossa tapahtuvaa, kaksisuuntaista etäneuvottelua. Uusi säännös mahdollistaisi sen, että hakijan ei tarvitsisi olla Maahanmuuttoviraston puhuttelutiloissa puhuttelun aikana.

Turvapaikkapuhuttelun toteutustapa olisi Maahanmuuttoviraston harkinnassa. Maahanmuuttoviraston olisi arvioitava, milloin kuuleminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa olisi tarkoituksenmukaista. Olennaista on varmistua siitä, että turvapaikkapuhuttelun tarkoitus, turvapaikkaperusteiden selvittäminen, toteutuu. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon mm. hakijan terveydentila, haavoittuva asema tai muut henkilökohtaiset syyt, jotka puoltavat puhuttelun osapuolien olemista samassa tilassa puhuttelun ajan. Erityisesti alaikäisen turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä tulisi ottaa huomioon lapsen etu. Käytännössä hakijan oma mielipide voitaisiin ottaa huomioon päätettäessä siitä, pidetäänkö turvapaikkapuhuttelu käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa vai ei. Mahdollisuutta pitää turvapaikkapuhuttelu videon tai muun soveltuvan teknisen tiedonvälistystavan välityksellä ei kuitenkaan tulisi jättää riippuvaiseksi hakijan suostumuksesta, vaan harkintavalta tässä kysymyksessä tulisi olla Maahanmuuttovirastolla.

Hakijan oikeusturvan ei voida katsoa edellyttävän kaikissa tilanteissa ehdotonta oikeutta fyysiseen läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa, kunhan edellä mainituista seikoista huolehditaan. Oikeusturvaa lisäisi joka tapauksessa se, että turvapaikkapuhuttelun tulisi tapahtua niin, että hakijalla ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelun pitäjällä on puhe- ja näköyhteys keskenään. Tämä olisi tärkeää myös turvapaikkaperusteiden selvittämiseen kuuluvan uskottavuusarvioinnin tekemisen kannalta. Maahanmuuttoviraston tulisi videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälistystavan välityksellä tapahtuvassa turvapaikkapuhuttelussa varmistua siitä, että puhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti. Tähän kuuluu niin puhutteluun käytettävien tilojen kuin myös teknisen yhteyden turvallisuudesta varmistuminen ja sitä kautta asian riittävästä salassapidosta varmistuminen.

104 a §. Rajamenettely. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevaan 6 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 104 a §, jossa säädettäisiin rajamenettelystä ja sen käyttöönnotosta. Pykälä perustuu menettelydirektiivin 43 artiklaan. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettävän, että valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen rajamenettelyn käyttöön ottamisesta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Näillä tilanteilla tarkoitetaan samoja tilanteita, kuin mitä ehdotetussa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta erillisenä asiana tai yhdistettynä rajavartiolain 16 § 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen. Rajamenettelyn käyttöönnotto ei edellytä, että valtioneuvosto olisi tehnyt rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksen tai sellaista harkitsisi, vaan kyse olisi erillisestä päätöksestä ehdotetun 1 momentin mukaiseen tilanteeseen vastaamiseksi. Rajamenettelyn käyttöönnotolla voitaisiin edellä mainituissa tilanteissa saada tarvittavia lisätyökaluja poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteen hallintaan.

Kyseisessä rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädetään kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Sen mukaan valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kan-

santerveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisellä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan olisi tarkoitus ohjata maahantulijoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saisi keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettun uhan torjumiseksi. Kyseisen pykälän 3 momentissa todetaan erikseen, että pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Toisin kuin ehdotetun rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädettävän kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tarkoitus, rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena ei kuitenkaan ole torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa, vaan parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta. Tästä syystä rajamenettelyn käyttöönottoa ei myöskään sidottaisi rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömyysharkintaan.

Rajamenettelyn soveltamisalasta säädettäisiin pykälän 2 momentissa. Rajamenettelyn soveltaminen yksittäiseen hakemukseen edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Luvattomalla ulkorajan ylityksen yhteydessä tehdyllä hakemuksella tarkoitettaisiin unionin tuomioistuimen asiassa C-47/15 kuvaamalla tavalla tilannetta, jolla on välitön ajallinen ja alueellinen yhteys rajan ylittämiseen. Kyse olisi tilanteista, joissa toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai tavanneet henkilön hetkellä, jolloin laitton ulkorajan ylittäminen on tapahtunut, tai tämän ylittämisen jälkeen lähellä kyseistä rajaa, ja hän tässä yhteydessä hakee kansainvälistä suojelua. Näissä tilanteissa ulkorajan ylittäneiden hakijoiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin käsitellä rajamenettelyssä, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan ulkomaalaislain 103 §:n mukaan jättää tutkimatta tai 104 §:n mukaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Koska kyse on ulkorajalla tehtävästä hakemuksesta, toimivaltainen viranomainen ottamaan hakemuksen vastaan ja rekisteröimään sen, on pääasiassa rajatarkastusviranomainen. Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena olisi toimivaltainen viranomainen määrittelemään yksittäisen 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. Maahanmuuttovirasto määrittäisi oikean menettelyn sen tiedon perusteella, mitä hakemuksen jättämisen yhteydessä hakemuksen vastaanottanut viranomainen kirjaa UMA-järjestelmään. Maahanmuuttovirasto hyödyntää jo nykyisin UMA-järjestelmän automaattista seulontaa määritellään oikeaa menettelyä hakemukselle, ja tätä hyödynnettäisiin myös rajamenettelyyn ohjaamisessa. Hakemusta vastaanottavan viranomaisen olisi myös kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. Epäselvissä tapauksissa hakemuksen vastaanottanut viranomainen voisi myös olla yhteydessä Maahanmuuttovirastoon, joka aina viime kädessä tekisi arvion, voiko hakemuksen käsitellä rajamenettelyssä. Jotta oikea menettely voitaisiin määritellä hakijan hakemusta tehdessään antamien tietojen perusteella, tulisi Maahanmuuttoviraston ohjeistaa ja tarvittaessa kouluttaa rajatarkastusviranomaisia, jotka pääosin ottavat hakemuksia vastaan rajamenettelyn soveltuessa. Se, että hakemus ensivaiheessa ohjataan rajamenettelyyn, ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että hakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin rajamenettelyä aina koko turvapaikkamenettelyn ajan tai että hakemus kaikissa tilanteissa myös jätettäisiin tutkimatta tai ratkaistaisiin nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos turvapaikkamenettelyssä käy ilmi, että edellytyksiä sen soveltamiselle ei enää ole.

Momentissa säädettäisiin myös rajamenettelyn soveltamisen rajoituksesta ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden osalta. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden osalta ehdotetaan, että rajamenettelyä sovellettaisiin ainoastaan siinä tilanteessa, jos hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta. Tällöin hakemus voitaisiin tutkia nopeutetussa menettelyssä. Lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota ulkomaalaislain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kun rajamenettelyä sovelletaan ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla, tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Lapselle olisi rajamenettelyssäkin taattava alaikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan. Tämä sisältää myös sen, että lapsella tulee olla mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoimintaan mukaan luettuina, sekä mahdollisuus ulkoiluun. Hakijan majoitus olisi myös pystyttävä järjestämään vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla. Jos rajamenettelyä ei pystyttäisi toteuttamaan edellä todetulla tavalla ja erityisesti lapsen edun mukaisesti, menettelyä ei tulisi soveltaa ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla.

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden kohdalla rajamenettelyä ei pykälän 3 momentissa ehdotetun mukaan sovellettaisi, jos hakijoiden tarvitsemaan tukea ei rajamenettelyssä pystyttäisi antamaan. Menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 218/2014 vp todetaan, että erityisten menettelyllisten erityistarpeiden olemassaolo todetaan aina tapauskohtaisesti. Kyseessä voi esimerkiksi olla traumaattisista kokemuksista kärsinyt hakija, joka tarvitsee tavallista enemmän aikaa ja tukea voidakseen esittää turvapaikkapuhuttelussa turvapaikkahakemuksen kannalta tärkeät seikat. Tuen tarve voisi ilmetä missä tahansa menettelyn vaiheessa. Myös rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos tuen tarve ilmenisi kesken hakemuksen käsittelyn eikä tarvittavaa tukea olisi mahdollista järjestää rajamenettelyä sovellettaessa. Edellä lapsen edun sekä hyvinvoinnista huomioimisesta sekä lapselle taattavasta elintasosta todettu soveltuu myös tilanteissa, joissa rajamenettelyä sovelletaan perheensä kanssa olevaan lapseen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn osalta poikkeus oleskeluoikeutta koskevasta 40 §:n 3 momentista ja liikkumisvapautta koskevasta 41 §:stä. Hakijan liikkumisvapaus olisi rajamenettelyn ajaksi rajoitettu siten, että hänellä olisi velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Tällä pyritään siihen, että henkilöt eivät rajamenettelyn aikana pääse liikkumaan vapaasti Suomen alueella tai edelleen muualle Euroopan unionin alueelle. Koska liikkumisvapauden rajoitus on osa sovellettavaa menettelyä, myös tämä rajoitus päättyisi, jos 2 tai 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä rajamenettelyn soveltamiselle ei enää ole tai rajamenettely päättyy 6 momentin perusteella. Asiaa kulloinkin käsittelevän viranomaisen tulee varmistaa, että hakija saa oikea-aikaisesti tiedon tämän velvollisuuden päättymisestä.

Liikkumisvapauden rajoittaminen on ulkomaalaisen oikeuksia vähemmän rajoittava toimi kuin säilöön ottaminen. Jos hakija rajamenettelyssä rikkoisi velvollisuuttaan oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, rikkomisesta voisi seurata turvaamistoimien käyttöön ottaminen, erityisesti säilöönotto ulkomaalaislain 121 §:n tai 122 §:n säilöön ottamisen edellytysten täytyessä.

Hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestäminen palveluina. Hakija ei siten olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Kuulemisen tarkoituksena on antaa Maahanmuuttovirastolle

mahdollisuus antaa arvionsa poistumisen vaikutuksesta turvapaikkamenettelyyn ja mahdollisuuteen toteuttaa rajamenettely pykälässä säädettyissä määräajoissa. Luvassa määriteltäisiin alueelta poistumisen syy, kesto ja kohde. Painavia henkilökohtaisia syitä poistua vastaanottokeskuksen alueelta olisivat esimerkiksi lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset.

Rajamenettelyssä hakijalla on oikeus vastaanottopalveluihin vastaanottolaisissa säädetyllä tavalla. Hakijan ei siten tarvitse hakea edellä mainittua lupaa poistua vastaanottokeskuksesta sellaisten hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi, joita ei ole mahdollista tarjota vastaanottokeskuksen alueella tai esimerkiksi teknisin yhteyksin. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi tarvittavan terveyden- tai sairaanhoidon saaminen. Sama koskee myös alaikäisen koulunkäyntiä, vaikka tämä oikeus ei perustu vastaanottolakiin. Koska hakijan välttämätön toimeentulo turvattaisiin vastaanottorahalla eikä vastaanottolain 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyödykkeinä, tulisi hänelle myös turvata mahdollisuus välttämättömään asiointiin. Lupaa ei myöskään tarvita, jotta hakija voisi tavata sovitulla tavalla viranomaisia tai ollakseen paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä. Mahdollisuus tarvittaessa poistua vastaanottokeskuksesta tässä kappaleessa mainittujen syiden perusteella järjestettäisiin osana vastaanottokeskuksen toimintaa.

Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Tästä säädettäisiin 5 momentissa. Muille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn osallistuville viranomaisille rajamenettelyn soveltaminen ei toisi uusia määräaikoja. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen olisi toimittava ulkomaalaislain 95 §:n mukaisten määräaikojen puitteissa hakemusta rekisteröidessään. Maahanmuuttoviraston neljän viikon määräaika ratkaista hakemus alkaisi vasta hakemuksen rekisteröimisen jälkeen hakemuksen jättämisestä 95 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Muutoksenhaun osalta ei hallinto-oikeuksille ehdoteta uusia määräaikoja, vaan muutoksenhakuun sovellettaisiin edelleen ulkomaalaislain 13 luvussa säädettyä.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn päättymisestä. Hakemuksen tutkinnan ollessa vielä kesken, rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos sen soveltamisedellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty, koska hakemuksen tutkimatta jättämiselle ei ole edellytyksiä tai hakemusta ei voida ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Näin tapahtuisi esimerkiksi, jos hakemuksen tutkinnan yhteydessä kävisi ilmi, että hakijalla on perusteita saada kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyn soveltaminen päättyisi myös siinä tapauksessa, että Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä säädettyssä neljän viikon määräajassa. Jos rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin hakemuksen käsittelyn ollessa vielä kesken, käsittelyä jatkettaisiin rajamenettelyn ulkopuolella ulkomaalaislain mukaisesti. Hakijalla ei olisi tämän jälkeen enää velvoitetta pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.

Rajamenettely jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty rajamenettelyssä säädetyn neljän viikon määräajan sisällä. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyllä tulisi kuitenkin tällöinkin olla riittävän selvä ja tarkkarajainen päättymisaika, johon päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Menettelyn nopeaan luonteeseen liittyen myös kielteisen päätöksen tiedoksiannon tulisi tapahtua ilman viivytyksiä. Ehdotetun mukaan rajamenettely päättyisi, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei annettaisi tiedoksi seitsemän päivän kuluessa sen tekemisestä. Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan maasta poistamista koskevan päätöksen toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tutkintamukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

Rajamenettelyn soveltaminen päättyisi ehdotetun mukaan myös, jos tuomioistuin päättää täytäntöönpanon kieltämisestä. Tuomioistuimille ei ole ulkomaalaislaissa asetettu valituksen käsit-

telyä koskevia määräaikoja täytäntöönpanokieltä koskevan hakemuksen ratkaisemiselle säädettyä seitsemän päivän määräaika lukuun ottamatta. Ulkomaalaislain 193 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden on ratkaistava turvapaikka-asiaa ja siihen liittyvää maasta poistamista koskeva valitusasia kiireellisenä. Jos tuomioistuin antaa täytäntöönpanokiellon, käännytämisspätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta, kun tuomioistuin poistaa tämän päätöksen tai antaa asiassa ratkaisunsa. Tilanteissa, joissa täytäntöönpanon kieltämisestä päättää esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, tähän voi mennä aikaa jopa useampi vuosi. Jos rajamenettely jatkuisi tilanteissa, joissa tuomioistuin antaa täytäntöönpanon kieltämistä koskevan päätöksen, ei menettelyn enimmäiskesto olisi enää ennakoitavissa.

Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan joko nopeutetussa menettelyssä 104 §:n tai jätetään tutkimatta 103 §:n nojalla, jolloin käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoon sovelletaan 201 §:n 4 tai 5 momenttia. 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. Jos henkilöllä on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispätös, ei hän enää oleskele maassa laillisesti ulkomaalaislain 40 § 3 momentissa tarkoitetulla tavalla eikä hän myöskään nauti 41 §:ssä säädetystä liikkumisvapaudesta. Henkilöön voitaisiin myös kohdistaa lain 7 luvussa tarkoitettuja turvaamistoimia, jos niiden käyttämisen yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain turvaamistoimien yleisiä edellytyksiä koskevan 117 a §:n mukaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa turvaamistoimia hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Jos Maahanmuuttoviraston päätös voidaan laittaa täytäntöön ulkomaalaislain 201 §:n 5 momentin nojalla kahdeksantena päivänä siitä, kun se on annettu hakijalle tiedoksi eikä hakija hae täytäntöönpanon kieltämistä, rajamenettelyn kesto muodostuisi siten seuraavista kokonaisuuksista: Maahanmuuttoviraston päätös enintään neljä viikkoa, päätöksen tiedoksiantoon kuluva enintään seitsemän päivän aika, 201 §:n 5 momentissa mainittu kahdeksan päivän määräaika, ja maasta poistamisen valmistelulle varattu 14 päivän aika. Rajamenettelyn kesto olisi tällöin enintään 57 päivää. Täytäntöönpanokiellon hakemista ja asiaa koskevaa päätöksentekoa koskee 198 b §:ssä ja 199 §:ssä säädetty seitsemän päivän määräajat. Jos hakija edellä kuvatussa tilanteessa hakee täytäntöönpanon kieltämistä, tarkoittaisi tämä rajamenettelyn pitenemistä käytännössä enintään 6 päivällä. Rajamenettelyn kesto olisi tällöin yhteensä enintään 63 päivää.

121 §. Säilöön ottamisen edellytykset. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuotoon perustuva 7 kohta. Henkilö voitaisiin 7 kohdan perusteella ottaa rajamenettelyn ajaksi säilöön, jos yksilöllisen arvioinnin perusteella se olisi välttämätöntä rajamenettelyn asianmukaiseksi järjestämiseksi laissa säädetyn lyhyen määräajan kuluessa ja menettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Säilöönotto tulisi rajamenettelyn aikana todennäköisesti kyseeseen, jos hakija olisi ilman erikseen painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi myönnettävää lupaa poistunut vastaanottokeskuksen alueelta ja näin rikkonut rajamenettelyä koskevan 104 a §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuuttaan pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen osoittaisi henkilön haluttomuuden noudattaa liikkumisvapautta koskevia rajoituksia, eikä säilöönottoa lievempiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia tämän vuoksi voitaisi pitää riittävinä. Kaikki ulkomaalaislaissa säilöönotosta säädetty soveltuu myös nyt säädettyään osalta. Säilöönotto on aina viimesijainen turvaamistoimi, johon voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella turvautua, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä. Myös säilöönoton yleisten edellytysten on

täytyttävä. Säilöönoton tulee olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista: 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Yksilölliseen harkintaan perustuva säilöönottoa koskeva päätös vietään aina käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus lopulta ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä. Samalla pykälän 1 momentin 5 ja 6 kohtaan tehtäisiin tekniset korjaukset.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

9 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Ehdotuksella on riippuvuus eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevaan hallituksen esitykseen laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp), jossa esitetään muun muassa rajavartiolain 16 §:n 2 momentin muuttamista. Tässä hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 104 a §:ssä tarkoitetun rajamenettelyn käyttöönotto ehdotetaan sidottavaksi edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettavaan muutettavaan rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin lyhyessä ajassa tapahtuvan poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteisiin.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, oikeusturvaa koskeva 21 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Koska on kyse EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitu myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ehdotetun osalta ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimita huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, PeVL 15/2022 vp). Toimien tulee valiokunnan mukaan tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Säännöksen perusteluiden mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, jonka on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Perusteluissa viitataan siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Perustuslakivaliokunta on perusoikeussäännösten uudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) pohtinut perusoikeuksien sallittuja rajoituksia. Mietinnössään se totesi, että

mahdollisten rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Lisäksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

Lailta säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Lisäksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:n 1 momentissa turvataan yksilön oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksellä turvataan myös yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt edellä mainittuihin seikkoihin huomiota (esimerkiksi PeVL 23/1998 vp, PeVL 16/2000 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 47/2014 vp ja PeVL 24/2016 vp).

Rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, että ketään ei palauteta alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Rajamenettelyn soveltaminen tulee ehdotetun mukaan päättää, jos edellytyksiä sen jatkamiselle ei enää ole esimerkiksi sen vuoksi, että hakemuksen tutkinnassa on ilmennyt perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle. Hakemuksen tutkintaa jatketaan tällöin normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Hakemuksen ohjautumisen rajamenettelyyn määrittää Maahanmuuttovirasto sen perusteella, mitä hakija kertoo hakemusta jättäessään. Ehdotetun rajamenettelyä koskevan säännöksen voidaan näiltä osin katsoa täyttävän perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskieltoa koskevan vaatimuksen sekä EU:n perusoikeuskirjan 18, 19 ja 21 artiklan vaatimukset.

Esityksessä ei ehdoteta hakemuksen tutkintaan tai hakijoille annettaviin menettelyllisiin takeisiin liittyvien säännösten muuttamista. Hakijalla on oikeus tulla kuulluksi turvapaikkamenettelyssä. Turvapaikkapuhuttelu on turvapaikkatutkinnan oleellinen osa, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Ehdotettu muutos, joka mahdollistaisi turvapaikkapuhuttelun pitämisen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa ilman hakijan suostumusta ei muuta sitä, että hakijaa kuullaan suullisesti hänen turvapaikkaperusteistaan. Maahanmuuttoviraston vastuulla on arvioida, onko turvapaikkaperusteiden selvittäminen ja uskottavuusarvioinnin tekeminen mahdollista videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan avulla mahdollista hakijan kohdalla. Hakijan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että Maahanmuuttoviraston puhuttelijalla ja hakijalla on näköyhteys toisiinsa. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon mm. hakijan terveydentila, haavoittuva asema tai muut henkilökohtaiset syyt, jotka puoltavat puhuttelun osapuolien olemista samassa tilassa puhuttelun ajan.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti rajamenettelyn kohdalla korostanut hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista ja riittävästä oikeusturvatakeista huolehtimista (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp). Rajamenettelyä sovellettaessa hakijalla on myös samat oikeudet saada mm. oikeusapua, tulkkausta ja hakea muutosta päätökseen, kuin muillakin hakijoilla ulkomaalaislain mukaan. Menettelydirektiivin mukaan hakijalla tulee olla käytössään tarvittavat tulkkauspalvelut ja oikeusapu ja vähintään viikko aikaa valmistella ja esittää tuomioistuimelle pyyntönsä ja

perustelut, jotka puoltavat sitä, että hänelle myönnetään oikeus jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia ulkomaalaislain ja oikeusapulain muutoksenhakua ja oikeusapua koskeviin säännöksiin, jotka täyttävät menettelydirektiivin vaatimukset rajamenettelyn osalta. Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä neljän viikon määräajassa, jolloin etenkin lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tilanteessa korostuu tarve varmistaa oikeusavun tosiasiallinen saatavuus. Tämä on tärkeää sekä hakijan oikeusturvan että rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Jos hakijalle ei kyetä antamaan hänen tarvitsemaansa oikeusapua siinä ajassa, että hakemus ehdittäisiin tutkia säädetyssä neljässä viikossa, rajamenettelyn soveltaminen tulee tällöin ehdotetun mukaan päättää ja hakemuksen tutkintaa jatkaa normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Esityksen voidaan katsoa täyttävän sekä perustuslain 21 §:n että EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset tältä osin.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta sisältää perusoikeussäännökset lapsen edun ensisijaisuuden periaatteesta. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Viranomaisten on ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa sekä lapsen vastaanottopalveluja vastaanotto- lain mukaan järjestettäessä kiinnitettävä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Vastaanottolain mukaan lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaisissa (417/2007) säädetään lapsen edun arvioimisesta. Rajamenettelyä ei siten tule soveltaa, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan lapsen edun vastaista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastuu tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteuttamisesta kuuluu siten ensisijaisesti toimivaltaisille viranomaisille. Rajamenettelyssä korostuu viranomaisten velvollisuus arvioida, täytyvätkö edellytykset soveltaa rajamenettelyä ja kertoa tästä hakijalle. Toimivaltaisten viranomaisten velvollisuutena on huolehtia, että ehdotettuja säännöksiä sovelletaan niin, ettei hakijoille koituisi oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, että he eivät ole tienneet oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan turvapaikkamenettelyn aikana.

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että hakijoita ei päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä, vaan heidät pidetään rajalla, kauttakulkualueella tai sen läheisyydessä menettelyn ajan. Tämän on myös unionin tuomioistuin todennut yhdistetyissä asioissa C-924/19 ja C-925/19 antamassaan tuomiossa. Tuomioistuimien toteama menettelydirektiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleesta ilmenevän, että rajalla toteutettavan menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus tehdä päätös jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella tehdyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ennen kuin jäsenvaltio tekee päätöksen hakijoiden tulosta alueelleen. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot saavat näin ollen velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista enintään neljän viikon ajan, jotta ne voivat tutkia ennen päätöksen tekemistä hakijoiden maa-

hantulo-oikeudesta, onko heidän hakemuksensa jätettävä menettelydirektiivin nojalla tutkimatta tai onko se todettava nopeutetussa menettelyssä perusteettomaksi (kohdat 236 ja 237). Myös julkisasiamies muistutti asiassa C-808/18 antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että rajamenettelyä koskevalla säännöksellä unionin lainsäätäjä on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden sijoittaa kansainvälisen suojelun hakijat rajoilleen ja käsitellä tehdyt hakemukset siellä nopeasti siten, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointia ei ole rajoitettu mutta hakemuksen aineellisen arvioinnin on tapahduttava rajoitetun toimivallan puitteissa eli menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdassa luetelluissa tilanteissa. Rajamenettelyn tarkoitus on todettu direktiivissä selkeästi eikä direktiivi sisällä tätä koskevaa kansallista liikkumavaraa. Jos jäsenvaltio päättää ottaa rajamenettelyn kansallisesti käyttöön, sillä on siten velvollisuus rajata hakijan liikkumisvapaus siten, että rajamenettelyn tarkoitus toteutuu. Menettelydirektiivi jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten tämä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä pitäminen toteutetaan.

Yllä todettu tarkoittaa sitä, että rajamenettelyä koskevan sääntelyn täytäntöön panemiseksi hakijan perustuslain 9 §:ssä tarkoitettu liikkumisvapaus voidaan rajoittaa yllä mainittuihin alueisiin osana sovellettavaa menettelyä. Rajamenettelyä koskeva sääntely on jo osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa sääntelyä, vaikka menettelyä ei ole Suomessa otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä myös tarkoittaa sitä, että rajamenettelyä koskeva direktiivin sääntely, mukaan lukien siihen sisältyvä velvollisuus pitää hakija tietyssä paikassa menettelyn ajan, on hyväksyttävissä myös EU:n perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien valossa. Rajamenettelyä koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä myös Suomen perustuslain kannalta on arvioitu siinä vaiheessa, kun Suomi katsoi voivansa sen hyväksyä osana menettelydirektiiviä. Näin ollen menettelyn edellyttämälle liikkumisvapauden rajoittamiselle ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä. Näin sääntely myös eroaa yksittäiseen hakijaan turvaamistoimena kohdistettavasta liikkumisrajoituksesta.

Vastaanottodirektiivissä ei säädetä erikseen hakijoiden majoittamisesta rajamenettelyn aikana. Heillä on kuitenkin oikeus direktiivin mukaiseen majoitukseen ja vastaanottopalveluihin. Liikkumisvapauden rajoitus ehdotetaan toteutettavaksi hakijan vapauksia vähiten rajoittavalla tavalla säätämällä vastaanottodirektiivin 7 artiklan 2 kohtaan perustuva velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Näin liikkumisvapauden rajoituksen oikeusperustasta säädettäisiin kansallisesti selkeästi (EPRS:n rajamenettelyä koskevan Euroopan tason täytäntöönpanon arviointi, s. 26–27, 43 ja 47).

Säätäminen pelkästä velvollisuudesta oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ei vastaisi perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 edellytettyä riittävän täsmällistä sääntelyä, eikä se myöskään vastaisi perustuslakivaliokunnan edellytystä siitä, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 15/2021 vp, kappale 7). Vaikka lausunto koski neuvostossa vielä käsitellyssä olevaa menettelyasetusta, on tämän edellytyksen noudattaminen perusteltua myös säädettäessä rajamenettelystä kansallisesti menettelydirektiivissä säädetyin mukaisesti. On myös huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään ottanut useassa tapauksessa kantaa siihen, millaisessa tilanteessa hakijan pitäminen esimerkiksi lentoaseman kauttakulkualueella tarkoitti käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua vapaudenriistoa (esimerkiksi yllä kappaleessa 3.6. kuvattu Amuur v. Ranska)

Perustuslain esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Tekoa, jolla

ihminen suljetaan omasta tahdostaan riippumatta lukittuun tilaan, on pidettävä säännöksen tarkoittamana vapaudenmenetyksenä. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestopensa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen (esimerkiksi PeVL 30/2010 vp ja PeVL 48/2016 vp). Lisäksi ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Myös ulkomaalaisen säilöönnotossa on kyse perustuslaissa tarkoitetusta vapaudenriistosta, koska säilöönottoyksiköt ovat suljettuja eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 20/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta (esimerkiksi PeVL 48/2016 vp ja PeVL 15/2021). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltamiskäytännössään todennut, että vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välisessä erossa on kyse toimenpiteen voimakkuuden ("intensity") arvioinnista (mm. Guzzardi v. Italia 6.11.1980, Austin ja muut v. UK 15.3.2012 ja De Tommaso v. Italia 23.2.2017). Arvioinnissa on otettava huomioon sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa (mm. Guzzardi v. Italia, Stanev v. Bulgaria, 17.1.2012 ja De Tommaso v. Italia). Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt, millaisessa tilanteessa on kyse unionin lainsäädännössä tarkoitetusta säilöönnotosta ja siten vapauden riistosta. Tuomioistuimen mukaan säilöönnotto edellyttää liikkumisvapauden viemistä eikä sen pelkkää rajoittamista ja että sille on ominaista se, että asianomainen henkilö eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. Tämän lisäksi tuomioistuin kiinnitti arviossaan huomiota yllä kohdassa 3.5 kuvatulla tavalla kyseisen tapauksen olosuhteisiin sekä henkilöllä käytettävissä oleviin oikeusturvatakeisiin (tuomio yhdistetyissä asioissa C- 924/19 PPU ja C- 925/19 PPU, kohdat 216—231 ja tuomio C-808/18 kohdat 157—166 oikeustapausratkaisuksiin sekä viimeksi mainittua tuomiota koskeva julkisasiamiehen ratkaisuehdotus).

Nyt ehdotettu velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta. Olennaista arvioinnin kannalta on, että toisin kuin hakijan ollessa säilöön otettuna, velvollisuus ei ole rinnastettavissa perustuslain esitöissä tarkoitettuun tilanteeseen, jossa henkilöä estettäisiin poistumasta hänelle määrätystä olinpaikasta. Hakija on rajamenettelyssäkin fyysisesti Suomen alueella ja Suomen lainkäytön piirissä (M.K. ja muut v. Puola). Poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta ei siten myöskään tarkoittaisi sitä, että hakija joutuisi luopumaan mahdollisuudesta saada haettua kansainvälistä suojelua tai hakeuksensa käsitellyksi, mitä mm. unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään painottanut (C- 924/19 PPU ja C- 925/19 PPU kohdat 228—231 ja C-808/18 kohdat 164—166).

Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin vastaanottolaissa tarkoitettuna majoitukseksi vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Tämä toteuttaisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 15/2021 vp, kappale 7). Hakija ei olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella ja osallistua siellä järjestettävään toimintaan. Velvollisuuteen pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei myöskään sisälly ilmoittautumisvelvollisuutta, joka rajoittaisi hakijan tosiasiallista mahdollisuutta vapaaseen liikkumiseen keskuksen alueella. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Rajamenettelyn tarkoituksen osalta tämän edellytyksen toteuttaisi ehdotettu säännös, jonka mukaan hakijalle myönnettäisiin lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta

painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Ehdotetun rajamenettelyä koskevan pykälän perusteissa myös todetaan tilanteet, joissa hakijan ei tarvitsisi hakea edellä mainittua lupaa poistukseen vastaanottokeskuksen alueelta. Kyse on vastaanottopalvelujen saamiseen liittyvistä syistä, hakijalle tulisi esimerkiksi turvata mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Myös lapsen oikeus koulunkäyntiin tulee turvata sallimalla tarvittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta. Säilöön otetun ulkomaalaisen kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä säädetään puolestaan säilölaissa, jonka mukaan säilöstä ei ole mahdollista poistua. Edellä kuvatut seikat erottavat ehdotetun velvollisuuden pysyä vastaanottokeskuksen alueella perustuslain 7 §:ssä tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä ja tilanteesta, jossa unionin tuomioistuimen mukaan on kyse hakijan säilöönnotosta. Menettelyssä on näin ollen kyse hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta ja perustuslain 9 §:stä.

Liikkumisrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on myös olennaista, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa vain sen ajan, joka on välttämätöntä sen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä toteutetaan säätämällä selkeästi ja tarkkarajaisesti tilanteista, joissa rajamenettely päättyisi. Tällöin myös rajamenettelyn mahdollinen enimmäiskesto on tiedossa, sen ollen ehdotetun mukaan yhteensä enintään 63 päivää. Menettelydirektiivi ei aseta tällaista kokonaiskeston enimmäisaikaa vaan rajamenettelyn päättymisestä säätäminen olisi kansallinen ratkaisu, jonka tavoitteena olisi osaltaan turvata hakijan oikeusturvaa rajoittamalla liikkumisvapautta mahdollisimman lyhyen aikaa.

Ehdotetulla rajamenettelyä koskevalla sääntelyllä täydennetään viranomaisten käytössä olevia keinoja lyhyessä ajassa tapahtuvaan poikkeuksellisen suureen maahantulijoiden määrään ja muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi samalla turvaten hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa käsitellyksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Sääntely olisi sovellettavissa ainoastaan lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa ja se mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan valtioneuvoston päätöstä tehtäessä. Sääntelyllä ei myöskään vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 95 a §:n 1 momentti ja 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 95 a §:n 1 momentti laissa 194/2015 ja 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta laissa 813/2015, sekä
lisätään 97 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, lakiin uusi 104 a § ja 121 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 813/2015, uusi 7 kohta seuraavasti:

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Jos 104 a §:ssä tarkoitettua rajamenettelyä ei sovelleta, tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Jos Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvasuojalla.

104 a §

Rajamenettely

Valtioneuvosto voi lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta.

Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa voidaan päättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla tai ratkaista hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn edellytyksenä on, että hakemus on tehty ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä voidaan soveltaa vain 101 §:n 3 kohdassa säädetyllä perusteella ottaen huomioon 6 §:ssä säädetyt edellytykset.

Rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa.

Poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

Rajamenettely päättyy:

- 1) jos edellytyksiä jättää hakemus tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ei ole;
- 2) jos Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä;
- 3) jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän, joista vähintään viiden on oltava arkipäiviä, kuluessa siitä, kun päätös on tehty.
- 4) jos hallinto-oikeus kieltää käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon; tai
- 5) 14 päivän kuluttua siitä, kun käännyttämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

-
- 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan;
 - 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle; taikka
 - 7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 22.6.2022

Pääministeri

Sanna Marin

HE 103/2022 vp

Sisäministeri Krista Mikkonen

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 95 a §:n 1 momentti ja 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 95 a §:n 1 momentti laissa 194/2015 ja 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta laissa 813/2015, sekä
lisätään 97 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, lakiin uusi 104 a § ja 121 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 813/2015, uusi 7 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

95 a §

95 a §

*Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle**Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle*

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. *Jos 104 a §:n mukaista rajamenettelyä ei sovelleta, tiedon voi antaa myös* Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

97 a §

97 a §

*Turvapaikkapuhuttelu**Turvapaikkapuhuttelu*

(uusi)

Jos Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Uusi)

104 a §

Rajamenettely

Valtioneuvosto voi lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta.

Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa voidaan päättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla tai ratkaista hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn edellytyksenä on, että hakemus on tehty ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä voidaan soveltaa vain 101 §:n 3 kohdassa säädetyllä perusteella ottaen huomioon 6 §:ssä säädetyt edellytykset.

Rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa.

Poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

Rajamenettely päättyy:

1) jos edellytyksiä jättää hakemus tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ei ole;

2) jos Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä;

3) jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän, joista vähintään viiden on oltava arkipäiviä, kuluessa siitä, kun päätös on tehty.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118—120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoi-
met eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan
yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säi-
löön, jos:

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion mää-
rittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28
artiklaan; taikka

6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut
olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua ai-
hetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kan-
salliselle turvallisuudelle.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118—120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoi-
met eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan
yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säi-
löön, jos:

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion mää-
rittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28
artiklaan;

6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut
olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua ai-
hetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kan-
salliselle turvallisuudelle; taikka

7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä sää-
detyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta me-
nettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös ha-
kijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .