Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kuuleminen hallintovaliokunnassa 10.11.2021

Selvitys voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollisista toimenpiteistä ja lainsäädännön kehittämistarpeista tilanteessa, jossa maahantuloa käytetään valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä

Hallintovaliokunta on vastinepyynnössään 28.10.2021 todennut, että laajamittaista maahantuloa tai muuttoliikettä voidaan käyttää myös valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä. Valiokunta on pyytänyt sisäministeriöltä selvitystä siitä, minkälaisiin toimenpiteisiin viranomaiset voivat Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuvatun kaltaisessa tilanteessa ryhtyä vaikuttamisen kohdistuessa Suomeen, ja mitkä ovat keskeisimmät lainsäädännön kehittämistarpeet tällaisiin tilanteisiin vastaamiseksi.

Tiivistelmä pääkohdista

- Maahanmuuttajien välineellistäminen poliittisiin tarkoitusperiin on koko EU:ta koskeva haaste, johon tarvitaan toimivia yhteisiä ratkaisuja. Muutoin jäsenmaat joutuvat turvautumaan kansallisiin toimenpiteisiin, jotka haastavat EU:n yhtenäisyyttä.
- Tärkeintä on huolehtia normaaliajan järjestelmien toiminnasta, mikä on kriisinsietokyvyn perusta. Tulijoiden rekisteröinnin ja lupaprosessien on oltava nopeita ja sujuvia. Neliportainen rajaturvallisuusmalli korostaa hallittua toimintaa EU:n ulkorajoilla ja toimivaa yhteistyötä muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.
- Kolmannen valtion moitittava toiminta ei oikeuta kieltämään oikeutta hakea turvapaikkaa. Kansainväliset ja ihmisoikeusvelvoitteet eivät kuitenkaan estä ottamasta käyttöön toimia, joilla voimme hallita tilannetta ulkorajalla siten, että alueelle ei pääse hallitsemattomasti ja käyttäen hyväksi esimerkiksi suurta lukumäärää ja/tai voimaa. Näiden toimien on kuitenkin oltava sellaisia, että ne antavat tosiasiallisen mahdollisuuden turvapaikkahakemuksen tekemiseen. Mahdollisia turvapaikanhakuun kohdistuvia määrällisiä tai alueellisia rajoituksia on oikeudellisesti arvioitava tästä näkökulmasta.
- Jos hybriditilanteita varten säädettäisiin uusista maahantulon hallinnan keinoista, myös niiden olisi soveltuvan oikeuskäytännön mukaan oltava sellaisia, jotka antavat tosiasiallisen mahdollisuuden turvapaikkahakemuksen tekemiseen.
- EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus parantaisi EU:n kriisinsietokykyä ja tekisi jäsenmaat vähemmän haavoittuviksi hybridivaikuttamiselle. Suoranaiset keinot hybridivaikuttamiseen puuttumiseksi ovat kuitenkin muita kuin turvapaikkasääntelyyn kuuluvia.
- Suomi on kannattanut laajan horisontaalisen hybridityökalupakin kehittämistä EU:ssa. Hybridivaikuttamista toteuttavan valtion toimintaan vaikuttamiseksi on tarpeen kehittää erityisesti ulkopolitiikan alaan kuuluvia operatiivisia, oikeudellisia, diplomaattisia ja taloudellisia välineitä, samoin kuin alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä.
- EU:ssa on kiireellisesti määritettävä tehokkaat yhteiset keinot, joilla voidaan tehokkaimmin estää valtiollinen hybridivaikuttamistoiminta. Keinojen tulee olla horisontaalisia, sisältäen sekä ulkoisia että sisäisiä instrumentteja. Lisäksi tarvitaan

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

selkeä oikeudellinen kehys siihen, miten jäsenvaltioiden on toimittava ulkorajoihin kohdistuvissa hybridivaikuttamisen tilanteissa. Keinojen on oltava konkreettisia ja nopeasti käyttöön otettavissa. Hybriditilanteissakin Suomi on sitoutunut perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseen.

- Hybridivaikuttamisen tilanteen hoitaminen ja häiriöstä palautuminen edellyttävät Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja poliisin riittävää ja oikea-aikaista resursointia. Samoin toiminta edellyttää yhteisiä suunnitelmia, joilla Puolustusvoimilta saadaan tarvittaessa nopeasti virka-apua.

1. Minkälaisiin toimenpiteisiin viranomaiset voivat Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaan ryhtyä?

Laajamittaisessa maahantulossa on kysymys normaaliaikojen häiriötilanteesta, jossa sovelletaan normaalia lainsäädäntöä. Viranomaiset toimivat oman toimivaltansa mukaisesti, mutta yhteistyötä tiivistetään ja toimintaa skaalataan tilanteen edellyttämällä tavalla. Tilanteessa voidaan pyytää tukea myös Euroopan unionin virastoilta (EASO ja Frontex).

Velvollisuus ottaa vastaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus

Suomen on turvapaikkahakemusten käsittelyssä ja hakijoiden kohtelussa noudatettava Geneven pakolaissopimusta, EU:n määritelmä-, menettely- ja vastaanottodirektiivejä, EU:n vastuunmäärittämisasetusta, perustuslakia ja ulkomaalaislakia. Myös EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa todetaan oikeus turvapaikkaan Geneven pakolaissopimuksen mukaisesti. Geneven pakolaisyleissopimuksen velvoitteiden noudattaminen edellyttää, että pakolaiset pystytään yksilöimään. Oikeus hakea kansainvälistä suojelua on kehittynyt myös ihmisoikeussopimusten ja erityisesti palautuskieltoperiaatteen tulkinnan kautta. Jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa muissa maissa. Suomi ei siten voi kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ottamatta riskiä sopimusvelvoitteiden loukkaamisesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on toisaalta viimeaikaisessa joukkokarkotuksen kieltoon liittyvässä oikeuskäytännössään katsonut, että myös turvapaikanhakijoiden maahanpääsy voidaan tietyissä tilanteissa estää, mikäli he pyrkivät maahan luvattomasti muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta. Tämä kuitenkin edellyttää, että heidän käytettävissään olisi tosiasiallisesti ollut laillinen reitti maahan pääsemiseksi. Vaikka EIT on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään huomioinut Euroopan valtioiden vaikean tilanteen maahanmuuttovirtojen hallinnoimisessa erityisesti yhdistettynä alueen talouskriisiin, se on katsonut, etteivät nämä seikat vapauta sopimusvaltioita velvoitteesta kunnioittaa palautuskiellon periaatetta. Tämän lisäksi huomioitavaksi tulee myös Suomea sitova EU-lainsäädäntö, jonka mukaan jäsenvaltioilla on selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Menettelydirektiivissä ei ole tähän velvoitteeseen liittyvää joustovaraa tai kansallista harkintavaltaa.

Palautuskiellon periaate on kirjattu Geneven pakolaisyleissopimukseen, useisiin ihmisoikeussopimuksiin, EU:n perusoikeuskirjaan sekä Suomen perustuslakiin. EIT on oikeuskäytännössään johtanut periaatteen erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 3 artiklasta (kidutuksen kielto). Kielto on ehdoton eikä siitä voi poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. EIT:n oikeuskäytännön mukaan sopimusvaltiot eivät voi jättää käsittelemättä rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan esitettyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ottamatta riskiä palautuskiellon

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

rikkomisesta. Vaikka EIT on oikeuskäytännössään huomioinut erityisesti Euroopan ulkorajavaltioiden viime vuosina kohtaamat vaikeudet joukottaiseen maahantuloon liittyen, EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan turvapaikanhakijoiden tai siirtolaisten määrän voimakaskaan kasvu tai joukottainen maahantulo ei vapauta valtiota EIS 3 artiklan (kidutuksen kielto) mukaisista velvoitteista.

Toimenpiteet rajoilla

Rajavartiolain (578/2005) 30 a §:n mukaan rajanylityspaikalla voidaan rajaliikenteen ja rajatarkastusten sujuvuuden helpottamiseksi rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla ajallisesti.

Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Schengenin rajasäännöstö antaa mahdollisuuden sisärajatarkastusten käyttöönottoon tietyissä, tarkasti rajatuissa tilanteissa. Yleisenä edellytyksenä 25 artiklan mukaan on, että kyseessä on jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen liittyvä vakava uhka. Tarkastusten palauttaminen on viimesijainen keino ja edellyttää 27 artiklan mukaan mm. ilmoitusta muille jäsenvaltioille, komissiolle, parlamentille ja neuvostolle. Vakavan uhkan edellyttäessä välittömiä toimia jäsenvaltio voi 28 artiklan mukaan poikkeuksellisesti palauttaa sisärajavalvonnan välittömästi enintään 10 vuorokauden ajaksi. Enimmäiskesto rajatarkastusten käyttämiselle on 6 kuukautta, jota voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa jatkaa aina kahden vuoden enimmäiskestoon saakka. Käytännössä jäsenmaat ovat kuitenkin saattaneet jatkaa tarkastuksia myös enimmäiskeston ylityttyä.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ei itsessään ole sellainen uhka, jolla sisärajat voitaisiin ottaa valvontaan, mutta tapahtumiin liittyvät muut ilmiöt voivat ylittää arvioinnissa kyseisen uhkakynnyksen. Schengenin rajasäännöstön johdannossa uhkakynnyksen ylittymistä kuvataan tilanteena, jossa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, tai kansallisesti, erityisesti terroritekojen tai -uhkien seurauksena tai järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien seurauksena.

Sisärajatarkastusten käyttöönotto tai rajapisteiden sulkeminen ei poista velvoitetta ottaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus vastaan ja tutkia se.

Maahantulijoiden rekisteröinti voidaan toteuttaa järjestelykeskuksessa

Ulkomaalaislain (301/2004) 133 §:n mukaan valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset tai henkilöllisyys ovat epäselvät, voidaan toimittaa järjestelykeskukseen rekisteröintiä varten. Tämä edellyttää sitä, että maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti ole mahdollista tavallisessa menettelyssä. Valtioneuvoston päätös tehdään määräajaksi, kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi. Vastaanottolain (746/2011) 10 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto voi sopia järjestelykeskuksen perustamisesta kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön kanssa. Maahantulijoiden rekisteröinnit on tehtävä järjestelykeskuksissa viipymättä ja maahantulija on velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa rekisteröinnin ajan. Majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi, enintään viikon mittaiseksi, ja välttämätön toimeentulo annetaan järjestelykeskuksessa hyödykkeinä.

Maahantulijoihin voidaan kohdistaa turvaamistoimia

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa ulkomaalaislain 117 a §:n mukaan erilaisia turvaamistoimia, jos se on välttämätöntä hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Turvaamistoimen määrää se viranomainen, joka valmistelee kyseistä asiaa, tai täytäntöönpanosta huolehtiva viranomainen.

Turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan ja matkalipun luovuttaminen ja ilmoittautumisvelvollisuus poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, sekä vakuuden asettaminen. Jos edellä mainitut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen, joka on hakenut kansainvälistä suojelua, voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Jos nämäkään turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan 121 §:n mukaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön ulkomaalaislaissa määritellyin perustein.

Turvapaikkamenettelyn eri vaihtoehdot

Suomessa on ns. normaalin turvapaikkamenettelyn lisäksi käytössä tutkimatta jättämismenettely ja nopeutettu menettely. Jos turvapaikanhakija valittaa normaalimenettelyssä saamastaan päätöksestä, hänellä on oikeus jäädä maahan odottamaan hallinto-oikeuden päätöstä asiassaan. Silloin kun turvapaikkahakemusta ei oteta tutkittavaksi tai se käsitellään nopeutetussa menettelyssä, käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön nopeammin. Tutkimatta jättämismenettelyä käytetään ulkomaalaislain 103 §:n mukaan silloin, kun hakija palautetaan toiseen jäsenvaltioon vastuunmäärittämisasetuksen mukaan, tai jos hän on saanut suojelua toisessa jäsenvaltiossa, tai on tehnyt uusintahakemuksen tai peruuttanut hakemuksensa. Käännytyspäätös voidaan silloin panna täytäntöön välittömästi. Nopeutettua menettelyä käytetään ulkomaalaislain 104 §:n mukaan silloin, kun hakemus on ilmeisen perusteeton. Tällöin käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön kahdeksantena päivänä päätöksen antamisesta. Molemmissa menettelyissä hakijalla on mahdollisuus hakea täytäntöönpanon keskeytystä viikon määräajassa, ja hallinto-oikeuden on tehtävä päätös tähän viikossa. Menettely perustuu EU:n turvapaikkamenettelydirektiiviin (2013/32/EU).

EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää myös ns. rajamenettelyä. Rajamenettely on osa turvapaikkamenettelyä, ja sitä voidaan käyttää EU:n ulkorajoilla, ei sisärajoilla. Säännökset rajamenettelystä eivät ole jäsenvaltioita sitovia eikä niitä ole toistaiseksi otettu Suomessa käyttöön.

Vastaanottojärjestelmän laajentaminen

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa vastaanottojärjestelmää laajennetaan, jotta kaikille maahantulijoille voidaan tarjota välttämättömät vastaanottopalvelut kuten majoitus, ravinto ja terveyspalvelut. Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

toimiva turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmä muodostaa toiminnallisen rungon laajamittaisen maahantulon tilanteessa tulijoiden vastaanoton järjestämisessä. Maahanmuuttovirastolla ja vastaanottokeskuksilla on valmiussuunnitelmat vastaanottojärjestelmän laajentamisesta.

Eduskunnalle 7.10.2021 annettu hallituksen esitys (HE162/2021vp) vastaanottolain 12 § muuttamisesta antaisi kokonaisvastuun vastaanottopalveluiden järjestämiseen liittyvästä valmiussuunnittelusta ja varautumistoimista Maahanmuuttovirastolle, kun vastuu on nykyisen säännöksen mukaan jaettu Maahanmuuttoviraston ja ELY-keskusten kesken.

Tilapäisen suojelun käyttöön ottaminen lyhytaikaisen suojelun tarpeessa oleville

Ulkomaalaislain 109 §:n mukaan voidaan antaa tilapäistä suojelua kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle, jonka turvallinen paluu ei ole mahdollista aseellisesta selkkauksesta tai muun väkivaltatilanteesta taikka ympäristökatastrofista johtuvan joukkopaon vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve on lyhytaikaista; sen kesto on enintään kolme vuotta. Valtioneuvosto päättää tilapäisen suojelujen kestosta ja väestöryhmästä, jolle sitä voidaan antaa. Menettelyn tavoitteena on yhtäältä vakiinnuttaa suojelua hakevan tilanne mahdollisimman nopeasti ja toisaalta estää turvapaikkamenettelyn ruuhkautuminen. Säännöstä ei ole sovellettu käytännössä.

Tukea Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta (EASO)/ EU:n turvapaikkavirastolta (EUAA)

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Suomen on mahdollista pyytää ja saada tukea Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta (EASO). Sääntely perustuu EU:n asetukseen (439/2010/EU), jota ollaan lähikuukausien aikana kumoamassa uuden EU:n turvapaikkavirastoa (EUAA) koskevan asetuksen hyväksymisen yhteydessä. Myös uuden EU:n turvapaikkaviraston pääasiallinen tehtävä on antaa jäsenmaille tehostettua operatiivista ja teknistä apua etenkin silloin, kun niiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu suhteeton paine. Viraston asiantuntijat voivat mm. osallistua jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn sen hallinnollisessa vaiheessa. Päätöksentekoon virasto ei kuitenkaan osallistu vaan yksittäistä turvapaikkahakemuksesta tehty hallinnollinen päätös on aina jäsenvaltion toimivallassa. Tavoitteena on, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset pystytään käsittelemään nopeasti ja oikea-aikaisesti ja näin mahdollistamaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokas ja asianmukainen toiminta.

Turvapaikkavirastoa koskeva asetus on EU-asetuksena suoraan Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä, mutta tietyiltä osin tarvitaan täydentävää kansallista lainsäädäntöä, jotta asetusta voidaan täysimääräisesti soveltaa ja pyytää tukea virastolta tilanteen niin vaatiessa. Mm. viraston lähettämien asiantuntijoiden toimivaltuuksista on säädettävä lailla, koska osa tehtävistä voi olla sen laatuisia, että niitä tehdessään asiantuntijat osallistuisivat julkisen vallan käyttämiseen Suomessa, josta olisi perustuslain mukaan säädettävä lailla. Jotta asiantuntijat voisivat suorittaa kyseisiä tehtäviä, tulee heillä olla myös pääsy tehtävien suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Myös tästä tulee säätää lailla erikseen. Lakimuutokset on tarkoitus valmistella ja viedä eduskuntaan heti uuden asetuksen tultua voimaan.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Tukea eurooppalaisen raja- ja merivartioston (FRONTEX) pysyvältä joukolta

Rajavartiolaitos voi pyytää tukea Frontexilta rajavalvontaan isännöimällä eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta muodostettuja rajavartijaryhmiä ja teknistä kalustoa. Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostoa koskevan EU:n asetuksen (2019/1896/EU) mukaan EU-virastojen henkilöstöstä koostuvat muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät voivat avustaa jäsenvaltioita, jos niiden ulkorajojen tietyille nk. hotspot-alueille kohdistuu eri ryhmistä koostuvien suurten saapuvien muuttovirtojen aiheuttamia suhteettomia muuttoliikkeeseen liittyviä haasteita.

Ulkomaalaislain mukaan raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies voi avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. Avustaminen tapahtuu aina poliisin tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa. Tehtävistä ja vastuista sovitaan aina erikseen Euroopan raja- ja merivartioviraston kanssa tehtävässä operaatiosuunnitelmassa.

2. Mitkä ovat keskeisimmät lainsäädännön kehittämistarpeet tällaisiin tilanteisiin vastaamiseksi?

Lainsäädännön kehittämistarpeita on sekä kansallisella että EU-tasolla.

Kansallisen lainsäädännön kehittämistarpeet

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on parhaillaan valmisteilla kahteen eri kokonaisuuteen liittyviä lakimuutoksia, jotka tukisivat valmiuttamme laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ensinnäkin valmistelussa on ehdotus muutoksista **lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä**, jonka myötä laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksiköissä voitaisiin käyttää ohjaus- ja valvontatehtäviin tilapäisesti myös muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa säilöönottokapasiteetin nykyistä nopeampi laajentaminen.

Toisena kokonaisuutena valmistellaan säännöksiä, jotka liittyvät edellä jo kuvattuun **Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) tuen käyttämiseen** laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Uutta turvapaikkavirastoa koskeva EU-asetus tulee voimaan arviolta alkuvuonna 2022. Virastoa voitaisiin tarvittaessa pyytää lähettämään Suomeen tukiryhmiä, jotka koostuisivat muiden EU-maiden virkamiehistä sekä EUAA:n henkilöstöstä. Muutoksia on tarpeen tehdä ulkomaalaislain lisäksi myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin, jotta Maahanmuuttovirasto saisi luovuttaa tukiryhmän jäsenelle välttämättömät tiedot.

Rajamenettelyn ottamisesta osaksi turvapaikkamenettelyä on selvitetty sisäministeriössä, mutta tässä vaiheessa ei ole katsottu aiheelliseksi ryhtyä valmistelemaan uutta lainsäädäntöä. Suomessa jo tehokkaasti käytössä olevan nopeutetun menettelyn on katsottu ajavan riittävästi samaa tarkoitusta kuin rajamenettelyn. Turvapaikkamenettelyä koskevan vuoden 2013 direktiivin sääntely rajamenettelystä on myös hyvin yleisluonteinen ja sääntely on EU:ssa edelleen uudistamisen kohteena. Sitä koskeva sääntely oli keskeinen osa komission syksyllä 2020 antamaa kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevaa tiedonantoa. Komission ehdotus perustui sille, että rajamenettelystä tulisi tietyissä tilanteissa jäsenvaltioille pakollinen. Neuvottelut ovat edelleen kesken neuvostossa.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Rajamenettelyssä hakijaa ei oikeudellisesti päästetä maahan vaan hänet pidetään jäsenvaltion rajalla/kauttakulkualueella (tai laajamittaisen maahantulon tilanteessa rajan läheisyydessä) hakemuksen käsittelyn ajan. Rajalla pitäminen ei tarkoita automaattista säilöönottoa vaan myös rajamenettelyä sovellettaessa säilöönoton tulee perustua yksilölliseen harkintaan ja päätös tehdään samalla tavalla käräjäoikeuden vahvistamana kuin muissakin tilanteissa. Vaihtoehtona säilöön ottamiselle voidaan harkita tarpeen mukaan myös lievempiä turvaamistoimia.

Rajamenettelyyn voidaan ohjata vain ilmeisen perusteettomat hakemukset ja hakemukset, jotka jätetään tutkimatta eli toisin sanoen hakemukset, joiden perusteella kansainvälisen suojelun saaminen on epätodennäköistä. Rajamenettelyssä on noudatettava direktiivissä asetettua ehdotonta neljän viikon määräaikaa. Jos määräajassa ei pysytä, turvapaikanhakija on päästettävä maahan odottamaan hakemukseensa ratkaisua. Hakemukset tutkitaan myös rajamenettelyssä yksilöllisesti kaikkien turvapaikkamenettelydirektiivin säännösten mukaisesti. Menettely ei siis tuo käyttöön esimerkiksi uusia perusteita hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakijalla on myös oltava käytössään tulkkaus- ja oikeusapupalvelut kuten muissakin turvapaikkamenettelyissä sekä oikeus hakea täytäntöönpanokieltoa ja odottaa hallinto-oikeuden päätöstä siihen.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa rajamenettelyn käytön mahdollisuus riippuisi hyvin paljon hakijoiden profiileista ja menettely vaatisi paljon viranomaisten resursseja, jotta tiukassa määräajassa pysyttäisiin. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa olennaisen tärkeää olisikin suunnata viranomaisten resurssit joustavasti ja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa vuosina 2015-2016 rajamenettelyllä ei Suomessa olisi saatu merkittäviä vaikutuksia, koska suurin osa turvapaikanhakijoista tuli Suomeen EU-alueelta. Esimerkiksi Ruotsista saapuneisiin rajamenettelyä ei olisi voitu soveltaa.

Oikeusministeriö on aloittamassa työtä **valmiuslain** uudistamiseksi. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että valmiuslakia uudistettaessa huomioidaan myös laajamittainen maahantulo. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmää tulisi laajentaa niin, että se sisältäisi myös laajamittaisen maahantulon tilanteen. Poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto tulisi lisätä niiden viranomaisten joukkoon, joille kuuluisi tarkemmin viranomaiskohtaisesti täsmennettävin tavoin voimassa olevan valmiuslain tietyt toimivaltuudet, jotka on kirjattu valmiuslain 16 ja 17 lukuihin: alueiden, tilojen, ajoneuvojen, tavaroiden ja palveluiden luovutusvelvollisuuteen sekä liikkumis- ja oleskelukieltoihin sekä rajoituksiin liittyvät toimivaltuudet. Lukujen soveltamisalaa tulisi laajentaa koskemaan tietyiltä osin myös muita kuin valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdissa tarkoitettuja poikkeusoloja.

Euroopan unionissa on luotava toimivia yhteisiä ratkaisuja

EU:ssa on jo pitkään ollut vireillä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus, jolla järjestelmää pyritään kriisivuosien 2015-2016 jälkeen tekemään kestävämmäksi ja tehokkaammaksi. Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon ja liitteenä viisi säädösehdotusta uudistuksen käynnistämiseksi uudelleen. Lisäksi aiempia ehdotuksia jätettiin sellaisenaan pöydälle jatkoneuvotteluiden pohjaksi, hyödyntäen jo saavutetun yhteisymmärryksen. Komissio ehdottaa laaja-alaista järjestelmää vastuun jakamiseksi muuttoliikkeen hallinnasta EU:ssa normaalin ja kohonneen muuttoliikepaineen tilanteessa, perustuen EU- ja kansallisen tason strategiatyöhön ja komission vuotuiseen ennakoivaan tilannekuvaraporttiin.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Maahanmuuttajien välineellistäminen poliittisiin tarkoitusperiin on koko EU:ta koskeva ajankohtainen haaste, johon tarvitaan toimivia yhteisiä ratkaisuja. Muutoin jäsenmaat turvautuvat helposti kansallisiin toimenpiteisiin, jotka haastavat EU:n yhtenäisyyttä ja heikentävät yhteistä viestiä ulospäin. Keskeisintä on huolehtia normaaliajan järjestelmien toiminnasta, jotka ovat kriisinsietokyvyn perusta. Turvapaikkajärjestelmän uudistusta koskevissa neuvotteluissa onkin edettävä, jotta jäsenmailla olisi parempi toimintavalmius kaikissa muuttoliiketilanteissa. Uudistuksen avulla luodaan edellytykset sille, että jäsenmaat voivat kestävästi tarjota kansainvälistä suojelua tulevaisuudessakin.

Toimivien menettelyiden avulla selvitetään mahdollisimman nopeasti, onko turvapaikkahakemukselle perusteita ja kielteisen päätöksen saaneet hakijat palautetaan. Näin toimien on pidemmällä aikavälillä mahdollista vähentää sellaisia hakemuksia, jotka ovat selvästi perusteettomia. Kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä tarvitseville merkitsee, ettei EU luovu velvoitteidensa noudattamisesta hybridivaikuttamisenkaan tilanteessa. Kriisitilanteisiin tarvitaan kuitenkin erityissääntelyä, joka mahdollistaa järjestelmän kantokyvyn säilymisen. Kriisimekanismia koskevassa komission ehdotuksessa on laajamittaisen maahantulon tilanteisiin poikkeussääntelyä, joissa hybriditilanteita ei toistaiseksi erikseen huomioida.

Tietyt jäsenvaltiot ovat toivoneet merkittäviäkin muutoksia EU-lainsäädäntöön, jotta rajavalvontaa tiukennettaisiin ja turvapaikanhakua voitaisiin rajoittaa hybridivaikuttamisen tilanteissa (esimerkiksi ottamalla hakemuksia vastaan vain virallisilla rajanylityspisteillä). Suomi ei ole muodostanut näkemystä yksittäisiin keskustelunavauksiin. Asiaan palataan siinä yhteydessä, kun komissio antaa Schengenin rajasäännöstöä koskevan uudistusehdotuksen, jonka osana hybriditilanteetkin jollain tapaa huomioidaan. Jos hybriditilanteita varten säädettäisiin EU:ssa uusista maahantulon hallinnan keinoista, niiden olisi soveltuvan oikeuskäytännön mukaan oltava sellaisia, jotka antavat tosiasiallisen mahdollisuuden turvapaikkahakemuksen tekemiseen. Muussa tapauksessa toimet eivät ole kansainvälisten velvoitteiden mukaisia.

Toimiva turvapaikkajärjestelmä vaikuttaa EU:n kriisinsietokykyyn ja tekee sitä kautta jäsenmaat vähemmän haavoittuviksi hybridivaikuttamiselle. Suoranaiset keinot hybridivaikuttamiseen puuttumiseksi ovat kuitenkin muita kuin turvapaikkasääntelyyn kuuluvia. Tähän liittyen Suomi on kannattanut laajan horisontaalisen hybridityökalupakin kehittämistä EU:ssa.