Sisäministeriö
Inrikesministeriet

VASTINE
erityisasiantuntija Sanna Montin
johtava asiantuntija Kukka Krüger
13.10.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 14.10.2022

Hallituksen esitys (HE 103/2022 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta - Rajamenettelyn käyttöönotto

Vastineena hallintovaliokunnalle annettuihin lausuntoihin sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä HE 103/2022 vp sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Lähtökohta muutostarpeiden arvioinnille esityksestä annettujen lausuntojen perusteella

Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esiin muutamia kohtia, joita sen näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa on syytä täsmentää. Valiokunta myös totesi, että ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan 104 a §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Sisäministeriön arvion mukaan suurin osa muissa lausunnoissa olleista huomioista oli sellaisia, joihin perustuslakivaliokunta oli omassa lausunnossaan ottanut kantaa ja mahdollisesti ehdottanut lakiehdotuksen täsmentämistä.

Esityksen tavoite

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa esityksen tavoitteisiin ja piti valitettavana, että hallituksen esityksestä ei käy selkeästi ilmi, minkälaisia tavoitteita ja tarkoituksia esityksen antamisella pyritään edistämään. Tällainen epäselvyys vaikeuttaa valiokunnan mukaan esityksen valtiosääntöistä arviota. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä sääntelyä perustellaan toisaalta yleisesti kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen liittyvillä näkökohdilla (s. 10) ja toisaalta todetaan, että rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädetyn kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tarkoituksesta poiketen, rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena ei ole torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa, vaan parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta (s.44). Valiokunta on pitänyt selvänä, että maahantulon hallinnalla ja turvapaikkamenettelyn asianmukaisuudella on vaikutusta valiokunnan rajavartiolakia arvioidessaan hyväksyttävinä ja painavina pitämiin vastaaviin perusteisiin (ks. PeVL 37/2022 vp, kappale 8). Perustuslakivaliokunta pitää siten myös nyt arvioitavan ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävinä ja painavina.

Sisäministeriö toteaa, että rajamenettelyn nimenomaisena tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta. Kyseessä on muuttoliikkeen hallinnan työkalu tilanteessa, jossa henkilö on ilmaissut halunsa hakea Suomesta kansainvälisitä suojelua ja Suomi on velvollinen käsittelemään hakemuksen. Menettelydirektiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaisesti perustaa yhteiset menettelyt ns. määritelmädirektiivin eli direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten. Näin ollen direktiivin sääntely, mukaan lukien rajamenettelyn käyttöönottoa koskeva sääntely, toteuttaa 1 artiklan tarkoitusta. Muuttoliikkeen hallintaan tähtäävät toimet ovat kuitenkin samalla osa niiden toimien kokonaisuutta, joilla hallituksen esityksessä sivulla 10 todetun mukaisesti pidetään yllä yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt. Tästä syystä rajamenettelyn tarkoitus ei siten ole rajavartiolain 16 § 2 momenttia vastaavalla tavalla torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa. Tästä syystä esityksessä ei myöskään ehdotettu rajamenettelyn käyttöönotolle samaa välttämättömyyskynnystä kuin rajavartiolaissa, eikä sitä ehdoteta myöskään tässä vastineessa.

Ehdotetun sääntelyn yhteensopivuus EU-oikeuden kanssa

Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/ 2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@govsec.fi | www.intermin.fi

pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on kehottanut hallintovaliokuntaa varmistumaan ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt valitettavana, että nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ei ole systemaattisesti tehty selkoa EU-oikeuden mahdollisesti sallimasta kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä, vaikka rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää EU-oikeuden näkökulmasta huomiota siihen, että menettelydirektiivin rajamenettelyä koskevassa sääntelyssä mainitaan vain tilanne, jossa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella (ks. 43 artikla, 3 kohta). Nyt ehdotettua perustetta ottaa käyttöön rajamenettely vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteessa eli ns. välineellistämistilanteessa ei mainita direktiivin rajamenettelyä koskevassa sääntelyssä. EU:ssa on sinänsä valmisteilla maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn uudistus, johon muun ohella sisältyvät säädösehdotukset muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten (ks. PeVL 15/2022 vp ja PeVL 6/2022 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan menettelydirektiivin 43 artiklassa ei kuitenkaan aseteta erityisiä rajoituksia tai kvalifikaatioita jäsenvaltioiden mahdollisuudelle päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta. Rajamenettelyn käyttöönottoperusteita koskevassa sääntelyssä ehdotetaan asetettavan tiukempia edellytyksiä kuin direktiivissä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen, oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti ensisijaisen lainsäädännön kannalta. Koska suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin, on perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan syytä varmistua huolellisesti rajamenettelyn edellytyksiä koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa.

Hallintovaliokunta pyysi 8.9.2022 esityksestä järjestämässään kuulemisessa sisäministeriöltä tarkempaa selvitystä esityksen yhteensopivuudesta menettelydirektiivin kanssa.

Sisäministeriö painottaa, että menettelydirektiivissä säädetty rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Menettelyn luonteeseen siten kuuluu, että henkilön liikkumisvapaus rajoitetaan näille alueille, eikä tätä koskien ole jätetty jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Sen sijaan se, miten tämä kussakin jäsenvaltiossa toteutetaan käytännössä, jätetään direktiivissä kansallisesti säädettäväksi. Direktiivi ei myöskään anna kansallisesti mahdollisuutta rajoittaa hakijan liikkumisvapautta muussa direktiivin alaan kuuluvassa menettelyssä kuin rajamenettelyssä.

Menettelyn soveltaminen on myös rajattu suhteessa ratkaistaviin asioihin: rajamenettelyssä voidaan ratkaista ainoastaan hakemusten ottaminen tutkittavaksi ja/tai hakemuksen sisältö tilanteissa, joissa hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä. On siten olennaista huomata, että asiat, jotka rajamenettelyssä voidaan ratkaista ja velvoite käsitellä hakemus yksilöllisesti koskevat kaikkia muuttoliiketilanteita ja siten myös nyt ehdotettua. Tästä ei ole kansallista liikkumavaraa. Artiklan 3 kohdan säännös ei mahdollista poikkeamista edellä mainitusta, eikä myöskään professori Scheinin lausunnossaan (sivu 1) toteamaa jonkinlaista rajamenettelyn ei-yksilöllistä eli massaluonteista soveltamista. Kyseinen 3 kohta sen sijaan mahdollistaa poikkeamisen niistä paikoista, joissa tutkinta voidaan suorittaa, jos hakijoiden suuren määrän takia heitä ei ole mahdollista pitää 1 kohdassa kuvatuissa paikoissa. Kuten esityksen sivulla 7 todetaan rajan tai kauttakulkualueiden läheisistä alueista, komissio on myös artiklan 1 kohdan tulkinnan osalta suhtautunut sallivasti maantieteellisten olosuhteiden mukaisiin parhaisiin kansallisiin ratkaisuihin.

Direktiivin 5 artikla puolestaan antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä, edellyttäen että säännökset ovat tämän direktiivin mukaisia. Kansallisella suotuisammalla sääntelyllä ei siten voida poiketa sääntelyn ytimestä siten, että se vaarantaisi sääntelyn tarkoituksen toteutumisen.

Mahdollisuuksia käyttää kansallista liikkumavaraa tarkastellaan alla yksittäisten kysymysten osalta tästä lähtökohdasta käsin.

Menettelyn käyttöönoton sitominen ehdotettuun kynnykseen ja valiokuntakäsittelyssä esille noussut välttämättömyysedellytys direktiivin mukaan laajamittaisessa maahantulon tilanteessa (104 a § 1 momentti)

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että rajamenettelyn käyttöönoton edellytykseksi ei ehdoteta samanlaista välttämättömyysedellytystä, kuin mikä koskee kansainvälisen suojelun keskittämistä koskevassa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa. Oikeusministeriö katsoo, että tämä tarkoittaisi sitä, että valtioneuvosto voisi em. rajavartiolaissa tarkoitettuja tilanteita matalammalla kynnyksellä päättää rajamenettelyn soveltamisesta. Oikeusministeriön mukaan välttämättömyyskriteerin arviointiin vaikuttavat myös hakijan perusoikeuksiin tehtävät rajoitukset. Rajamenettelyn soveltaminen tarkoittaisi kansainvälistä suojelua hakevan perusoikeuden rajoittamista (velvoite pysyä vastaanottokeskuksen alueella), mikä oikeusministeriön mukaan perustelisi välttämättömyyskriteeriä myös ehdotetussa 104 a §:n 1 momentin säännöksessä.

Myös *professori Ojasen* mukaan jää epäselväksi miksei rajamenettelyn käyttöön ottoa ole sidottu välttämättömyyden vaatimukseen. Ojasen mukaan on huomioitava, että rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee rajoituksia useiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, minkä osaltaan tulee määrittää ja rajata rajamenettelyn käyttöön ottoa koskevaa päätösvaltaa. Perustelut liittyvät maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyn hallinnolliseen sujuvuuteen. Rajamenettelyn käyttöön ottaminen kuitenkin tarkoittaa perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia, kuten puuttumista jäljempänä tarkasteltaviin liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden perus- ja ihmisoikeuksiin, mistä syystä rajamenettelyn käyttöönoton olisi perustuttava asianmukaiseen arvioon rajamenettelyn käyttöönoton välttämättömyydestä. Rajamenettelyn käyttöönotto olisi Ojasen mukaan perusteltua sitoa säännösperusteisesti välttämättömyyden vaatimukseen. Myös *tutkijatohtori Sormunen* on Ojasen kanssa samaa mieltä. Hänen mukaansa käyttöönottoa tulisi harkita myös suhteessa mm. siihen, minkälaisia vaikutuksia menettelyllä on menettelyn kohteena olevien perus- ja ihmisoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta piti arvioidessaan rajavartiolain sääntelyä ns. välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyä tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja painavana (PeVL 37/ 2022 vp, kappale 23, ks. myös PeVL 16/2022 vp, kappale 5). Valiokunnan mielestä sääntelyä oli laajamittaiseen maahantulon perusteen osalta syytä täydentää siten, että keskittäminen sen perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntautumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybridivaikuttamisesta joko vieraan valtion tai ei-valtiollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi (PeVL 37/2022 vp, kappale 25).

Tuolloin rajavartiolaissa ehdotettiin myös säädettävän välttämättömyysedellytyksestä. Hakemusten keskittäminen oli ehdotuksen mukaan mahdollista vain, mikäli se oli välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I) perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Koska myös nyt ehdotettu sääntely merkitsee muun ohella seuraavassa tarkasteltavia liikkumisvapauden perusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia, perustuslakivaliokunta katsoi, että myös nyt ehdotettua sääntelyä on syytä täydentää säännöksellä, jonka mukaan rajamenettelyn käyttöönoton on oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta.

Sisäministeriö toteaa, että menettelydirektiivissä, sen 43 artiklan 1 kohdassa, rajamenettelyn käyttöönottoa ei ole sidottu erillisen kynnyksen tai välttämättömyysharkinnan taakse. Kyse on menettelystä, joka on lähtökohtaisesti tarkoitettu sovellettavaksi kaikissa muuttoliiketilanteissa osana turvapaikkamenettelyä. Kuten esityksen sivulla 51 todetaan, rajamenettelyä koskeva direktiivin sääntely mukaan lukien siihen sisältyvä velvollisuus pitää hakija tietyssä paikassa menettelyn ajan, on ollut hyväksyttävissä myös EU:n perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien valossa.

Kuten professori Ojanenkin tuo lausunnossaan esille, menettelydirektiivin 43 artikla ei kuitenkaan aseta erityisiä rajoituksia tai kvalifikaatioita jäsenvaltioiden mahdollisuudelle päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta. Käyttöönoton kynnyksestä samoin kuin käyttöönoton välttämättömyysestä on siten mahdollista säätää direktiivin kansallista liikkumavaraa koskevan sääntelyn puitteissa. Nyt ehdotettu sääntely käyttöönottoperusteista on tiukempaa direktiiviin verrattuna. Rajamenettelyn käyttöönotto katsottiin Suomessa keinoksi parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä tilanteessa, jossa maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta. Kyse on tällöin kansallisesta harkinnasta, jossa voidaan huomioida kansalliset lähtökohdat sille, missä tilanteissa rajamenettely otettaisiin käyttöön osana Suomeen suuntautuneen muuttoliikkeen hallintaa. Menettelyn sitominen kynnyksen taakse tai välttämättömyysharkintaan ei voida perustuslakivaliokunnankaan mukaan pitää kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti edellytyksenä menettelyn kansalliselle käyttöönotolle. Sitä voidaan kuitenkin perustella myös perusoikeuksien näkökulmasta.

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan ja oikeusministeriön lausunnot sekä yllä rajamenettelyn tarkoituksesta todetun, sisäministeriö jättää hallintovaliokunnan harkintaan, että ehdotettua 104 a §:n 1 momenttia muutettaisiin seuraavasti: *Valtioneuvosto voi päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa.*

Menettelyn soveltaminen alaikäisten hakijoiden kohdalla - 104 a § 2 momentti

Perustuslakivaliokunta on kehottanut hallintovaliokuntaa tarkastelemaan vielä rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja sääntelyvaihtoehtoja säilöönotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta. Perustuslakivaliokunta on erityisesti kehottanut hallintovaliokuntaa tarkastelemaan myös ehdotetun säilöönottoa koskevan sääntelyn yhteensopivuutta menettelydirektiivin 25 artiklassa lapsista säädetyn kanssa.

Useissa lausunnoissa pidettiin rajamenettelyn soveltamista alaikäisiin ongelmallisena. Järjestöt Pakolaisneuvonta ry, Amnesty International sekä Suomen Punainen Risti katsoivat, että rajamenettelyä ei sen luonteesta johtuen tulisi soveltaa lapsiin lainkaan, olivatpa he huoltajansa kanssa tai ilman. Myös professori Salminen sekä tutkijatohtori Sormunen ovat pitäneet rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja lapsiperheisiin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallisena. Professori Ojanen on erityisesti ilman huoltajaa olevien lasten sekä vammaisten lasten osalta pitänyt tärkeänä kiinnittää lain soveltajan huomiota näiden ryhmien asemaan, etuun ja oikeuksiin.

Tutkijatohtori Sormunen on nostanut erityisesti ongelmalliseksi lasten säilöönoton. Myös *järjestöt* ovat lausunnoissaan todenneet, että lapsen säilöön ottaminen ei voi koskaan olla lapsen edun mukaista eikä säilöönottoa ei tule soveltaa missään tilanteessa ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Myös perheille olisi löydyttävä joku muu turvaamistoimi säilöönoton sijaan.

Oikeusministeriö katsoi, että ehdotetulla rajoitetulla soveltamisella suojattaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, mutta toisaalta sillä olisi myös turvapaikanhaun väärinkäyttöä ehkäisevää vaikutusta. Turvapaikanhaun väärinkäytön ehkäisyä on korostanut lausunnossaan myös *Suojelupoliisi*, joka katsoi, että rajamenettelystä tulisi säätää siten, ettei siihen jätetä kansallisesti aukkoja, joita on mahdollista hyväksikäyttää. Mahdollinen väärinkäytön riski voi nousta, jos menettelyn välttää alaikäiseksi esittäytymällä. Erityisesti maahanmuuton välineellistämistilanteissa voidaan suunnitelmallisesti pyrkiä hyödyntämään juuri tällaisia lainsäädännöllisiä aukkoja.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ulkomaalaislain 122 §:n mukaan lapsen säilöönottaminen edellyttää turvaamistoimen yleisten edellytysten ja säilöönoton erityisten edellytysten täyttymystä sekä sitä, että muut pykälässä viitatut 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. *Sisäministeriö* toteaa, että tähän sääntelyyn nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia.

Saman pykälän mukaan alle 15-vuotiasta 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 säilössä pitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia. *Sisäministeriö* toteaa, että myöskään tähän sääntelyyn ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia.

Tutkijatohtori Sormunen katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksessä on siteerattu menettelydirektiivin 25 artiklaa väärin. Sormusen mukaan direktiivin 25 artiklassa todetaan, että rajamenettelyä ei saa soveltaa alaikäisiin lainkaan, jos direktiivin ehdot eivät täyty. Hallituksen esityksen mukaan, jos henkilö todetaan ilman huoltajaa olevaksi alaikäiseksi, jäsenvaltiot ”voivat kyseisen kohdan mukaan soveltaa rajamenettelyä tai jatkaa rajamenettelyn soveltamista niin, että hakija on otettu säilöön” tiettyjen ehtojen täyttyessä. Sormusen mukaan menettelydirektiivin 25 artikla ei kuitenkaan mainitse säilöönottoa, vaan sen mukaan rajamenettelyn soveltaminen alaikäisiin ylipäätään on sallittua ainoastaan, jos artiklassa luetellut ehdot täyttyvät.

Menettelydirektiivin 25 artiklaan liittyen *sisäministeriö* toteaa, että kyseisen artiklan rajamenettelyä koskevassa kohdassa 6 b) todetaan seuraavasti:

> *Jäsenvaltioiden on pannessaan tätä direktiiviä täytäntöön otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Kun jäsenvaltiot turvapaikkamenettelyn aikana toteavat henkilön ilman huoltajaa olevaksi alaikäiseksi, ne voivat*
>
> *b) soveltaa 43 artiklaa tai jatkaa sen soveltamista direktiivin 2013/33/EU 8–11 artiklan mukaisesti ainoastaan, jos*
>
> *i) hakija tulee maasta, joka täyttää tässä direktiivissä tarkoitetun turvallisen alkuperämaan kriteerit; tai*
> *ii) hakija on tehnyt myöhemmän hakemuksen; tai*
> *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; tai*
> *iv) on kohtuullisia syitä katsoa, että maa, joka ei ole jäsenvaltio, on hakijan kannalta 38 artiklan mukainen turvallinen kolmas maa; tai*
> *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.*
>
> *Jäsenvaltiot voivat soveltaa v ja vi alakohtaa ainoastaan yksittäistapauksissa, joissa on vakavia syitä katsoa, että hakija pyrkii salaamaan merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen, ja sillä edellytyksellä, että hakijalle on annettu täysi mahdollisuus, myös neuvottelemalla edustajansa kanssa ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityiset menettelylliset tarpeet huomioon ottaen, esittää hyväksyttäviä syitä v ja vi alakohdassa tarkoitetulle toiminnalle;*

Sisäministeriö toteaa, että kohdassa tehty viittaus *direktiivin 2013/33/EU* 8–11 artikloihin tarkoittaa viittausta vastaanottodirektiivin säilöönottoa koskeviin artikloihin. Tästä syystä hallituksen esityksessä on käytetty ilmaisua: "jäsenvaltiot voivat kyseisen kohdan mukaan soveltaa rajamenettelyä tai jatkaa rajamenettelyn soveltamista niin, että hakija on otettu säilöön". Kuten hallituksen esityksessä selvitetään, menettelydirektiivin mahdollistamista perusteista ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hakijoiden osalta esitetään Suomessa sovellettavaksi perustetta, jossa hakija on kotoisin turvalliseksi alkuperämaaksi katsottavasta maasta. Tämä on ulkomaalaislaissa ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hakijoiden osalta jo sovellettava peruste nopeutetun menettelyn kohdalla.

Kuten esimerkiksi oikeusministeriö sekä Suojelupoliisi ovat lausunnoissaan viitanneet, *sisäministeriö* katsoo, että rajamenettelyn soveltamista ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin tai lapsiperheisiin arvioitaessa tulisi punnita sekä lapsen erityisen haavoittuvaan asemaan liittyviä näkökohtia että menettelyn sekä koko järjestelmän väärinkäytön mahdollisuuksia, jos jokin ryhmä rajataan kokonaan menettelyn ulkopuolelle. Näin hallituksen esityksessä on myös pyritty tekemään ja päädytty esittämään soveltamista lähtökohtaisesti kaikkiin lapsiperheisiin että rajatusti ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin. Myös Helsingin hallinto-oikeus on tuonut esiin, että ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten lasten osalta rajattua soveltamista voidaan pitää perusteltuna alaikäisten haavoittuvan aseman vuoksi, mutta toisaalta hybridivaikuttamisen estämisen tavoitteen osalta säännös voi käytännössä osoittautua soveltamisalaltaan jopa liian suppeaksi. *Sisäministeriö* pitää esityksessä valittua ratkaisua myös menettelydirektiivin 25 artiklan mukaisena.

Liikkumisvapauden rajoitukset - 104 a § 4 momentti

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut (PeVL 48/2016 vp, s. 3), että velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa muodostaa liikkumisvapauden rajoituksen, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattavat asumisvelvollisuuden vaikutukset muodostua sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli tällöin tämän johdosta täsmennettävä. Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotettua 104 a §:n mukaista velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyykin erityisesti sen vähäistä

pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä. Tämän johdosta perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä tulisi eräiltä osin täsmentää.

Vastaanottokeskuksen alueen määrittely

Oikeusministeriö on lausunnossaan tuonut esille sen, että vastaanottokeskuksen alueen määrittelyn selvyys hakijan kannalta on olennaista, kun otetaan huomioon hakijalle asetettu liikkumisvapauden rajoitus. Alueen määrittely ei näin ollen voisi jäädä perustelulausuman varaan, vaan siitä tulisi säätää laissa.

Perustuslakivaliokunta jakaa oikeusministeriön esittämän huolen ja toteaa myös, että liikkumisvapautta vastaanottokeskuksen alueelle rajoitettaessa alueen määrittely ei voi jäädä perustelulausuman varaan. Sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä täsmentää perusteluiden mukaiseksi.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 45) mukaan vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Perustelujen (s. 26) mukaan vastaanottokeskuksen alue voidaan tarvittaessa aidata tai muulla tavoin merkitä sen varmistamiseksi, että alueella pysymistä koskevan velvoitteen ulottuvuudesta ei syntyisi väärinkäsityksiä eikä tahattomia poistumisia sen vuoksi tapahdu. Erotuksena säilöönottoyksikköön vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan olisi estetty tähän tarkoitukseen suunnitelluin aidoin tai muin välinein.

Sisäministeriö katsoo, että olennaisempaa kuin alueen rajoista säätäminen on sen säätäminen, että hakija saa selvästi tietoonsa sen alueen, jonka sisällä hänellä on velvollisuus pysyä. Ottaen huomioon oikeusministeriön ja perustuslakivaliokunnan lausunnot sisäministeriö jättää hallintovaliokunnan harkintaan, että ehdotettua 104 a §:n 4 momenttia täydennettäisiin seuraavasti: *Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Hakijalle on annettava selvästi tieto alueen rajoista.*

Vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen

Useat lausunnonantajat käsittelivät lausunnossaan ehdotettua hakijan oikeutta rajamenettelyn soveltuessa poistua vastaanottokeskuksen alueelta ja pitivät ehdotettua jokseenkin epäselvänä. *Professori Ojanen* katsoi, että nyt vain perusteluista luettavissa syistä poistua olisi säädettävä nimenomaisesti laissa, eikä jättää niitä vain perustelujen ja vastaanottokeskuksen johtajan harkinnan varaan. Vähintäänkin lapsen oikeus poistua vastaanottokeskuksesta koulunkäymistä varten tulee Ojasen mukaan turvata säännösperusteisesti. Myös tutkijatohtori Sormunen on katsonut, että hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksesta ja etenkin oikeudesta käydä koulua olisi välttämätöntä säätää 104 a §:ssä erikseen, koska ehdotettu sääntely muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, joka sisältää viittauksia useisiin ulkomaalaislain pykäliin ja josta ei ilmene riittävällä tarkkuudella, milloin hakijalla on oikeus poistua vastaanottokeskuksesta.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että esityksen perustelut eivät näytä vastaavan sitä kuvaa, jonka saa säännöstekstin perusteella siitä, millä perusteella hakija voisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Oikeusministeriön mukaan kysymyksenalaista on, voidaanko rajamenettelyssä olevan hakijan osalta automaattisesti katsoa vastaanottopalvelujen kuuluvan rajamenettelyn piiriin sillä tavoin, ettei nyt ehdotettua sääntelyä tulisi sen osalta erikseen täsmentää. Myös *Poliisihallitus* on katsonut, että ehdotettu sääntely voi aiheuttaa sekaannusta siitä, missä tilanteessa henkilöllä on oikeus poistua vastaanottokeskuksesta rajamenettelyn aikana ja jättää varsin lavean tulkintamahdollisuuden poistumisoikeuteen.

Kuten edellä on todettu, *perustuslakivaliokunta* katsoi lausunnossaan, että nyt ehdotettua velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan vastaanottokeskuksen alueella on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyykin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä. Perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin ehdotetut poikkeukset liikkumisrajoituksista ovat merkityksellisiä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Ehdotettuja ja perusteluissa kuvattuja poikkeuksia voidaan valiokunnan mielestä pitää perusteltuina.

Perustuslakivaliokunta tuo esiin, että perusoikeusrajoitusten on kuitenkin oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I) ja lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valiokunnan mielestä 104 a §:n 4 momenttia on täsmennettävä siten, että siitä ilmenevät nyt ehdotettua täsmällisemmin siinä tarkoitetun luvan myöntämisen edellytykset ja muut perusteluissa mainitut poikkeukset. *Perustuslakivaliokunta pitää tällaista täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.* Täsmentäminen voidaan valiokunnan mukaan tehdä esimerkiksi säätämällä

perusteluissa mainituista poikkeuksista ja luvan myöntämisen edellytyksistä luettelo, jota voidaan täydentää esimerkiksi maininnalla muusta painavasta henkilökohtaisesta syystä.

Ottaen huomioon sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn että muut valiokunnille annetut lausunnot *sisäministeriö* katsoo, että ehdotettua voitaisiin täsmentää esimerkiksi seuraavasti: *Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.*

Sisäministeriö jättää hallintovaliokunnan harkintaan, olisiko selvyyden vuoksi laissa säädettävä myös siitä, että *hakijalla on myös oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi*. Välttämättömyyskynnyksen osalta on huomioitava, että henkilön liikkumisvapaus on rajamenettelyn luonteen vuoksi rajattu tietyille alueille, eikä hakija voi sieltä poistua omasta vapaasta halustaan. Poistumisen on kuitenkin tultava kyseeseen, jos hakijalle kuuluvia vastaanottopalveluja ei voida muulla tavalla järjestää. Tähän poistumiseen ei tarvita erikseen lupaa vastaanottokeskuksen johtajalta tai muulta taholta, koska oikeus saada vastaanottopalvelut perustuu suoraan vastaanottolakiin. Rajamenettelyn soveltaminen ei muuta tätä. Vastaanottolakiin on aikanaan transponoitu vastaanottodirektiivin edellyttämät säännökset, eikä direktiivi sisällä rajamenettelyä koskevaa erityissääntelyä. Voimassa olevaa vastaanottolakia sovellettaisiin siten myös hakijaan, jonka asiaa käsitellään rajamenettelyssä, eikä tarvetta vastaanottolain muuttamiselle nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ole havaittu. Viranomaisilla on näin suoraan lakiin perustuva velvoite antaa hakijalle hänelle kuuluvat vastaanottopalvelut.

Jos hallintovaliokunta pitää tarpeellisena myös edellä mainitun seikan täsmentämistä laissa, sisäministeriö ehdottaa, että vastaanottokeskuksen alueelta poistumisesta vastaanottopalvelujen saamiseksi säädettäisiin omassa momentissaan, joka olisi tällöin 5 momentti. Nyt ehdotettu 5 muuttuisi näin ollen 6 momentiksi ja 6 momentti 7 momentiksi.

Sisäministeriö pyytää hallintovaliokuntaa tässä yhteydessä kiinnittämään huomiota myös esitetyn 6 momentin luettelon 3 kohtaan, jonka loppuun on hallituksen esityksessä jäänyt virheellisesti piste. Sisäministeriö pyytää hallintovaliokuntaa esittämään tämän teknisen virheen korjaamista mietinnössään.

Sisäministeriö katsoo, että kaikki edellä mainitut ehdotuksen huomioiden ehdotettua 104 a §:ää voitaisiin täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

104 a §

Rajamenettely

Valtioneuvosto voi *päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta*, *jos se on välttämätöntä* 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 alueella tarkoitetaan sitä tonttia*, *jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Hakijalle on annettava selvästi tieto alueen rajoista*.

Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta *lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun* painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Hakijalla on myös oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi.

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.

Vastaanottokeskuksen alueelta poistumista koskevan lupapäätöksen valituskelpoisuus

Oikeusministeriö on lisäksi lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen 104 a §:n 4 momentin mukaisen luvan osalta jää epäselväksi, voiko hakija valittaa, jos häneltä evätään lupa poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Vankeuslainsäädännössä on vastaavia säännöksiä tilapäisestä poistumismahdollisuudesta mm. lähiomaisen vakavan sairastumisen tai hautajaisten vuoksi (esim. tutkintavankeuslain 9 luvun 14 § ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 7 luvun 8 §). Nämä päätökset ovat valituksenalaisia. Pykälässä ei mainita, että vastaanottokeskuksen tekemään päätökseen voitaisiin hakea muutosta. Oikeusministeriön mukaan näyttäisi siltä, että hakijan oikeusturva jää epäselväksi, vaikka luvan epääminen voi merkittävästi vaikuttaa esimerkiksi hakijan yksityis- ja perhe-elämän toteutumiseen. Sääntelyä tulisi oikeusministeriön mukaan tältä osin selventää ja säätää oikeudesta valittaa.

Myös *perustuslakivaliokunta* kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 104 a §:n 4 momentin mukaisen lupapäätöksen valituskelpoisuus jää epäselväksi. Ulkomaalaislain 190 §:ssä luetellaan erikseen ne viranomaiset, joiden päätöksestä voidaan valittaa kyseisen lain perusteella. Pykälässä ei mainita, että vastaanottokeskuksen tekemään päätökseen voitaisiin hakea muutosta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että lupapäätökseen ei ole ajateltu voitavan hakea muutosta. Tätä kysymystä ei kuitenkaan ole käsitelty esityksen perusteluissa perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Sääntelyä tulee valiokunnan mukaan selventää. Mikäli tarkoituksena on, että päätös ei ole valituskelpoinen, perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla, joille esitetään hyväksyttävät perusteet (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/ II).

Sisäministeriö jättää hallintovaliokunnan harkintaan tulisiko 190 §:n epäselvä oikeustila tältä osin korjata ja lisätä kyseisen pykälän 1 momenttiin myös vastaanottokeskus tahoksi, jonka päätöksestä voi valittaa.

Etäpuhuttelu - 97 § 6 momentti

Järjestöistä *Pakolaisneuvonta ry* ja *Amnesty International* molemmat katsoivat, että hakijan oikeusturvan kannalta turvapaikkapuhuttelun järjestäminen etäyhteyksin on perustuttava aina hakijan suostumukseen eikä se saa olla pelkästään viranomaisen päätöksestä riippuvainen asia. Molemmat järjestöt pitivät etäpuhutteluja erityisesti haavoittuvuuksien tunnistamisen kannalta huonona vaihtoehtona, koska tällöin yhteys hakijaan jää pakostakin etäisemmäksi kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että hakijan oikeusturvan kannalta voisi olla perustelua lisätä itse säännökseen niitä kriteereitä (hakijan terveydentila, haavoittava asema tai muut henkilökohtaiset syyt sekä lapsen etu), jotka tulisi huomioida päätöstä tehdessä harkintavaltaa rajaavina tekijöinä, koska turvapaikkapuhuttelua koskevassa ehdotuksessa tehdään hakijan kannalta varsin merkittävä muutos aikaisempaan hakijan suostumukseen perustuvaan turvapaikkapuhutteluun videoneuvotteluna tai muun teknisen tiedonvälitystavan välityksellä. Lisäksi säännöstasolla voitaisiin oikeusministeriön näkemyksen mukaan huomioida se, että hakijan mielipide otettaisiin tarpeen mukaan huomioon. Myös *Suomen Asianajajaliitto* katsoi, että Maahanmuuttoviraston harkintavalta määritellä huomattavasti täsmällisemmin pykälässä tuomalla edellä mainittuja seikkoja lakiin. Lausunnossa todettiin kuitenkin, ettei yksiselitteisesti voida sanoa, että hakijan oikeusturva kaikissa tilanteissa edellyttäisi ehdotonta oikeutta fyysiseen läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä perusteluissa mainituista seikoista, jotka voivat puoltaa puhuttelun osapuolien olemista samassa tilassa puhuttelun ajan, kuten hakijan terveydentilasta, haavoittuvasta asemasta tai muista henkilökohtaisista syistä, erityisesti lapsen edun huomioimisesta, on nyt käsillä olevassa menettelyn perusteita koskevassa sääntelyssä säädettävä laissa. Näin ollen lakiehdotuksen 97 a §:n 6 momentin säännöstä on syytä täsmentää.
Sisäministeriö katsoo, että ehdotettu etäpuhuttelu on erityisesti rajamenettelyn osalta yksi keskeisimmistä seikoista, jotta tiukassa neljän viikon käsittelyajassa voidaan hakemus saada tutkittua ja päätös tehtyä. Etäpuhuttelut antavat Maahanmuuttovirastolle mahdollisuuden tehdä hakemuksen tutkinnan eri vaiheita joustavasti kaikilla Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueilla. Tarve etäpuhutteluille ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkien hakijoiden kohdalla

sellaista voitaisiin käyttää. Tämä on pyritty tuomaan esiin myös hallituksen esityksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ja oikeustilan selkeyttämiseksi sisäministeriö katsoo, että esityksen perusteluissa mainitut seikat tulisi lisätä ehdotettuun 97 a §:n 6 momenttiin. Lainsäädännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi sisäministeriö ehdottaa, että pykälän sanamuotoon otettaisiin johtoa vastaanottolain 6 §:stä, jossa säädetään lain soveltamisesta haavoittuvassa asemassa olevaan. Ulkomaalaislain 96 a §:ssä, jossa säädetään erityisistä menettelyllisistä takeista, viitataan kyseiseen vastaanottolain pykälään.

Lapsen edun osalta *sisäministeriö* toteaa, että ulkomaalaislain 1 luvun yleisiin säännöksiin sisältyvä 6 §:n velvoite kiinnittää huomiota lapsen etuun koskee kaikkea lain perusteella tehtävää päätöksentekoa ja siihen liittyviä toimia. Turvapaikkapuhuttelun osalta 6 §:n soveltuvuuteen viitataan myös erikseen kyseisessä 97 a §:n 1 momentissa. Sisäministeriö jättää hallintovaliokunnan harkintaan, onko ehdotetussa saman pykälän 6 momentissa tarpeen vielä erikseen viitata 6 §:ään. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnon *sisäministeriö* katsoo, että ehdotettua ulkomaalaislain 97 a §:n 6 momenttia voitaisiin muuttaa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

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. *Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun sekä 6 §:ssä säädetyt edellytykset.* Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti.

Arvioita rajamenettelyn soveltamisesta yksittäisiin hakemuksiin

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. Rajamenettelyyn ohjautuminen ei näin ollen voi perustua pelkkään kansalaisuuteen. Rajamenettelyn ohjautumiseen vaikuttaa yksittäisen hakijan kohdalla se, mitä tietoja hän hakemusta jättäessä kertoo taustastaan, kuten esimerkiksi hänen kansalaisuutensa, uskontonsa, etninen taustansa, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisensa, kuin myös ne perusteet, jotka hakija kertoo kansainvälisen suojelun hakemiselle. Näiden seikkojen valossa Maahanmuuttovirasto myös arvioi edellytyksiä rajamenettelyn jatkumiselle.

Rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, jos ulkorajalla tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Tutkimatta jättämisistä rajamenettelyn kannalta sovellettavaksi tulisivat pääasiassa tilanteet, joissa hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

Maahanmuuttoviraston päätöstilastojen mukaan seuraaville kansalaisuuksille on vuosina 2021 ja 2022 tehty joko tutkimatta jättämisiä turvallisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan perusteella tai hakemus on tutkittu nopeutetussa menettelyssä:

Albania
Algeria
Australia
Azerbaidzan
Etelä-Afrikka
Gambia
Ghana
Georgia
Intia
Japani
Kiina
Kosovo
Marokko
Nigeria
Pakistan
Peru
Sierra Leone
Tansania
Turkki
Venäjä
Vietnam
Yhdistynyt kuningaskunta
Yhdysvallat

Yllä olevasta listauksesta ei voi suoraan päätellä, että rajamenettely olisi soveltunut kaikkien näistä maista tulleiden hakijoiden kohdalla. Osa on saapunut Suomeen joko viisumivapaasti, viisumilla tai muulla luvalla, jolloin rajamenettely ei olisi soveltunut.

Rajamenettelyn soveltuminen nykyisessä turvallisuusympäristössä huomioiden Venäjän, Ukrainan ja Euroopan tilanteen

Toistaiseksi Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut Suomen maahanmuuttotilanteeseen lähinnä ukrainalaisten sotaa pakenevien, tilapäistä suojelua Suomesta hakevien henkilöiden suurena määränä. Ukrainalaisten kohdalla rajamenettelyn käyttöönotolla ei olisi ollut vaikutusta. Suomeen ei ole saapunut suuria määriä venäläisiä turvapaikanhakijoita tai muitakaan Venäjällä pitkään olleita kolmannen maan kansalaisuuksia tai Venäjän kautta Suomeen saapuvia turvapaikanhakijoita. Määrät ovat toistaiseksi olleet niin vähäisiä, että tilanne olisi tuskin vaatinut ehdotetun rajamenettelyn käyttöönottoa. Myöskään viitteitä muuttoliikkeen välineellistämisestä ei ole toistaiseksi ollut. Maahanmuuttovirasto seuraa sekä hakijoiden profiileissa tapahtuvia muutoksia että ajantasaista maatietoa ja huomioi tämän päätöskäytännössään.

Voimassa olevan menettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn soveltumista eri muuttoliiketilanteisiin on mahdotonta ennakolta arvioida. Sen voidaan kuitenkin yhtenä lainsäädännössä olevana mahdollisuutena tai työkalua katsoa parantavan Suomen alueelle jo suuntautuneen maahantulon hallintaa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta sellaisissa tilanteissa, joissa turvapaikkahakemusten voidaan katsoa olevan todennäköisesti perusteettomia.