Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Täydentävä vastine
Sanna Montin
Kukka Krüger
8.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä täydentävää vastinetta otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Vastineessa on pyydetty ottamaan kantaa Poliisihallituksen, Suojelupoliisin, Pohjois-Karjalan rajavartioston ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitettyihin huomioihin. Lisäksi on pyydetty huomioimaan oikeusministeriön lausunnossa mainittu 104 a §:n 6 momenttia koskeva muutosesitys.

Täydentävänä vastineenaan sisäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus on lausunnossaan ottanut kantaa erityisesti rajamenettelyn päättymisestä esitettyyn. Poliisihallituksen mukaan esitetty seitsemän päivän tiedoksiantoaika on varsin lyhyt, jos henkilön tavoittamisessa on ongelmia ja henkilö yrittää esimerkiksi piileskelemällä välttää tiedoksiantotilannetta. Poliisihallitus katsoo, että jos tiedoksiantoaika venyy pidemmäksi poliisista riippumattomista syistä, olisi tämä syytä huomioida lainsäädännössä siten, ettei se automaattisesti päättäisi rajamenettelyä.

Poliisihallitus pitää myös jokseenkin epäselvänä säännöstä siitä, että rajamenettely päättyy 14 päivän kuluttua siitä, kun käännyttämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa. Poliisihallituksen mukaan epäselvää on se, minkälaiset toimet katsotaan sellaisiksi, että maasta poistamisen valmistelu on voitu katsoa alkaneeksi. Esitettyä 14 päivän aikaa pidetään myös varsin haasteellisena, esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja ja hänet pitäisi erikseen identifioida palautusta varten, jos tätä aikaa ei katsota maasta poistamisen valmisteluksi. Samoin esimerkiksi saattaen tapahtuvan maasta poistamisen järjestelyjen tekeminen 14 vuorokauden sisällä aina maasta poistumiseen saakka on Poliisihallituksen mukaan usein haasteellista.

Sisäministeriö toteaa rajamenettelyn päättymisestä ehdotetun osalta, että erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyllä tulisi aina 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, samoin maasta poistamista koskevien toimien aloittamisen. Tämä saattaa vaatia uusien toimintamallien kehittämistä myös poliisilta, yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa, jotta koko menettely on mahdollista toteuttaa lyhyissä määräajoissa. Nopea ja tehokas käytännön menettely voi näin merkittävästi vähentää välineellistämisen vaikutuksia.

Sisäministeriö katsoo, että rajamenettelyssä tiedoksianto on jopa helpompi toteuttaa lyhyessäkin ajassa, koska hakijat oleskelevat tietyssä paikassa eikä näin ollen tiedoksiannon venyminen useinkaan johtuisi hakijasta riippuvista syistä. Sama koskee maastapoistamistoimien aloitusta. Jos rajamenettely päättyisi siihen, että hakijalle ei pystyttäisi antamaan päätöstä tiedoksi esitetyssä seitsemässä päivässä, tarvittaessa hakijaan voitaisiin kohdistaa muita ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimia sen jälkeen, kun päätös saataisiin annettua hänelle tiedoksi ja maasta poistaminen alkaisi. Poliisille annettavaan 14 päivän määräaikaan aloittaa maasta poistamista koskevat toimet sisäministeriö toteaa, että ajan tarkoituksena on antaa poliisille mahdollisuus saada maasta poistamista koskevat toimet alkuun. Tämän jälkeen on mahdollista käyttää turvaamistoimia maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöön-

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

panon turvaamiseksi kuten normaalissa turvapaikkamenettelyssä ratkaistuissa tapauksissakin. Maastapoistamismenettelyn aloittavia toimia tulkitaan samalla tavalla rajamenettelyssä kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä.

Suojelupoliisin lausunto

Suojelupoliisi on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että rajamenettelyn käyttö mahdollistettaisiin täysimääräisenä, menettelydirektiivin mahdollistamalla tavalla ja erityisesti huomioimalla kansallista turvallisuutta uhkaavien henkilöiden ottaminen rajamenettelyyn piiriin. Suojelupoliisi on lausunnossaan todennut, että se ei kannata erillistä valtioneuvoston päätöstä menettelyn käyttöönotolle tai sen käytön rajausta vain erityistilanteisiin vaan esittää, että rajamenettely otetaan osaksi lainsäädäntöä menettelydirektiivin tarkoittamalla tavalla. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan nyt ehdotetulla menettelyllä rajataan rajamenettelyn käytön ulkopuolelle kaikki muut mahdollisesti kansallista turvallisuutta vaarantavat tilanteet, joita on vaikea etukäteen ennakoida, mutta joissa menettelyä voitaisiin yhtä lailla tarvita.

Suojelupoliisi on lisäksi kyseenalaistanut ehdotetun menettelyn aikaisen liikkumisvapauden rajoittamisen suhteessa direktiivissä säänneltyyn menettelyyn, koska esitetyn mukaan hakijat eivät välttämättä oleskelisi rajan läheisyydessä olevalla alueella koko menettelyn ajan, vaan he voisivat poistua alueelta esimerkiksi ruokaostoksia ja muita välttämättömyystarvikkeita hankkiakseen. Suojelupoliisi kyseenalaistaa myös sen, että henkilöt pysyisivät heille osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Oletettavampaa on, että henkilö ymmärtää joutuvansa pikaisesti käännytettäväksi joutuessaan rajamenettelyyn.

Sisäministeriö toteaa, että valtioneuvosto näkee rajamenettelyn hyödyn erityisesti tilanteissa, joissa maahan saapuu lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri määrä maahantulijoita tai joissa maahantulo johtuu vieraan valtion vaikutuksesta. Arvio on, että rajamenettely soveltuisi normaalissa tilanteessa vain muutamiin kymmeniin hakemuksiin vuodessa.

Vastaanottokeskuksesta poistumisesta vastaanottopalveluja saadakseen sisäministeriö viittaa 14.10.2022 antamaansa vastineeseen ja toteaa, että hakijalla ei ole lähtökohtaisesti oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta milloin tahansa omasta vapaasta halustaan. Poistumisen on tultava kyseeseen vain, jos hakijalle kuuluvia vastaanottopalveluja ei voida muulla tavalla järjestää. Viranomaisten tehtäväksi jää siis vastaanottopalvelujen, ml ruoka- ja välttämättömyystarvikkeiden hankkiminen ja järjestäminen niin, että hakijan ei tarvitse niitä saadakseen poistua keskuksen alueelta. Vastaanottokeskuksen alueella oleskelun velvoittavuuden osalta sisäministeriö viittaa edelleen myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamaan, että ehdotetut poikkeukset liikkumisrajoituksista ovat tässä merkityksellisiä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 44/2022 vp, s. 9). Säilöönottoon perustuva rajamenettely ei olisi myöskään kustannussyistä ja resurssitarpeista johtuen käytännössä toteuttamiskelpoinen ratkaisu, erityisesti huomioiden tilanteet, joissa rajamenettely on tarkoitettu otettavaksi käyttöön. Mahdollisuus ottaa henkilö säilöön on kuitenkin aina olemassa, jos säilöönoton edellytykset yksittäistapauksessa täyttyvät. Olennaista on, että hakemusta vastaanotettaessa tunnistetaan mahdolliset tarpeet turvaamistoimien käyttämiselle, ja näin ne yksittäiseen tapaukseen liittyvät perusteet esimerkiksi säilöönotolle.

Pohjois-Karjalan rajavartioston lausunto

Pohjois-Karjalan rajavartiosto on omassa lausunnossaan todennut, että velvoite oleskella turvapaikanhakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella ei olisi riittävä varmistamaan rajamenettelyyn ohjat-

tujen hakijoiden läsnäoloa hakemuksen käsittelyn ajan, vaan pääosassa tapauksia päädyttäisiin todennäköisesti ulkomaalaislain mukaisiin turvaamistoimiin. Näillä turvaamistoimilla olisi merkittävä vaikutus viranomaisvoimavarojen sitoutumisessa oikeusprosesseihin niin ulkomaalaisvalvonta- kuin oikeusviranomaistenkin osalta. Antamassaan lisälausunnossa Pohjois-Karjalan rajavartiosto on todennut, että sopiva järjestely rajamenettelyssä olisi vastaanottokeskus, jossa jo perusjärjestelynä olisi huomioitu luvattoman poistumisen vaara. Tämä tarkoittaisi valvontajärjestelyjä, joilla voitaisiin varmistaa, että ilman lupaa ei alueelta voisi poistua. Tällä vähennettäisiin turvallisuusviranomaisten pitkäkestoista sitoutumista ulkomaalaislain turvaamistoimien oikeuskäsittelyyn.

Lisäksi turvapaikanhakijoiden kuljetukset sitoisivat Pohjois-Karjalan rajavartioston mukaan merkittävästi rajavartioston henkilöstöä, mikäli kuljetusta ja hakijan valvontaa ei voitaisi muulla tavoin järjestää. Suomen itärajan läheisyydessä ei myöskään olisi tarpeeksi sopivaa infrastruktuuria etenkään laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Nykyisten suunnitelmien mukaisten vastaanottokeskusten sijainti ei Pohjois-Karjalan rajavartioston myöskään tukene esityksen sanamuotoa. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan alueella Paiholaan suunniteltu vastaanottokeskus Kontiolahdella sijaitsee linnuntietä noin 70 kilometrin päässä valtakunnan rajasta. Rajamenettelyyn liittyvien tilojen sijoittaminen rajan läheisyyteen ei taas tukisi rajavartiostoa rajaturvallisuuden ylläpitämisessä. Rajamenettelyyn liittyvien tilojen sijoittaminen kauaksi valtakunnan rajalta puolestaan lisäisi turvapaikanhakijoiden kuljetusaikoja ja siten sitoisi lisää viranomaisten resursseja. Rajamenettelyyn liittyvien tilojen sijoittaminen rajan läheisyyteen ei tukisi rajavartiostoa rajaturvallisuuden ylläpitämisessä. Rajamenettelyyn liittyvien tilojen sijoittaminen kauaksi valtakunnan rajalta puolestaan lisäisi turvapaikanhakijoiden kuljetusaikoja ja siten sitoisi lisää viranomaisten resursseja. Sopivalla etäisyydellä sijaitsevia rajamenettelyyn soveltuvia tiloja on itärajalla rajoitetusti.

Kuten Pohjois-Karjalan rajavartiostokin lausunnossaan tuo esiin, myös *sisäministeriö* toteaa, että edellytyksenä rajamenettelyn tehokkaalle hyödyntämiselle olisi käyttöönoton ennakoiminen, viranomaisten resurssien riittävyyden turvaaminen sekä huolellinen suunnittelu ja valmistelu maantieteellisesti rajamenettelyyn soveltuvilla alueilla. Tätä suunnittelua tullaan tekemään valmiussuunnittelun yhteydessä, kun rajamenettelyn soveltaminen Suomen lainsäädännön mukaan olisi mahdollista. EU-lainsäädännössä ei ole määritelty missään tarkasti, mitä "rajan läheisyydessä" rajamenettelyä sovellettaessa tarkoittaa. Jokainen jäsenvaltio voi tulkita tätä omien realiteettiensa pohjalta. Siksi myöskään hallituksen esityksessä ei ole määritelty tarkkaa etäisyyttä, joka täyttäisi "rajan läheisyyden" kriteerit tässä yhteydessä, vaan siihen on jätetty viranomaisille tulkinnanvaraa kunkin tilanteen edellyttämällä tavalla. Myös hakijoiden kuljetusten toteuttaminen on otettava huomioon valmiussuunnittelussa niin resurssikysymyksenä kuin käytännön järjestelyjen kannalta.

Valvontajärjestelyjen osalta sisäministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että perustuslakivaliokunta on pitänyt nyt esitettyä velvollisuutta oleskella vastaanottokeskuksen alueella perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoittamisena, vaikka siihen sisältyykin eräitä tosiasiallisesti vapaudenmenetystä läheneviä piirteitä. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt välttämättömän, että sääntelyä osin täsmennetään, jotta esitetty tosiasiallisesti on liikkumisvapauden rajoittamista eikä vapaudenmenetystä (PeVL 44/2022, s. 9). Kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa, myös sisäministeriö painottaa, että lakia on myös sovellettava asianmukaisesti. Näin ollen viranomaisten on myös valvontajärjestelyjä suunnitellessaan sekä toteuttaessaan huomioitava se, ettei menettely tosiasiallisesti muodostu vapaudenmenetykseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan kiinnittänyt erityisesti huomiota ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentissa säädettyyn seitsemän päivän sääntöön korkeimman hallinto-oikeuden kannalta. Korkein

hallinto-oikeus on hallinto-oikeuksien lailla noudattanut kyseistä sääntöä turvapaikka-asioiden täytäntöönpanoa koskevan päivystysjärjestelmän puitteissa, koska hallintovaliokunta totesi mietinnössään (HaVM 42/2014 vp), että ehdotettu 198 b § koskee myös mahdollisuutta vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on selvää, ettei vastuumäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan tarkoituksena ole ollut ulottaa sääntelyä ylimpiin tuomioistuimiin. Ainakaan tämä ei ole välttämätöntä. Edellä olevan vuoksi korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että nyt käsiteltävän hallituksen esityksen yhteydessä ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin selvyyden vuoksi maininta siitä, että täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä *hallinto-oikeudelle*. Näin myös 198 b § olisi yhdenmukainen uuden 104 a §:n kanssa.

Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä kuvataan täytäntöönpanoa koskeva menettely siltä osin, kuin se on merkityksellistä rajamenettelyn päättymisen kannalta. Rajamenettelyn kannalta merkityksellistä on nimenomaan ensimmäisen asteen valitusvaihe ei niinkään jatkovalitus ottaen huomioon rajamenettelyn päättymisestä ehdotettu. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanokiellon hakemista koskevan sääntelyn monimutkaisuus on sisäministeriössä tunnistettu ja kokonaisuutta tullaan arvioimaan mahdollisen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Nyt ehdotetulla ei ole tarkoitus muuttaa sitä, mitä täytäntöönpanokiellon hakemisesta nykyisin säädetään eikä ehdotetulla ole siihen myöskään muuta vaikutusta.

Oikeusministeriön esitetystä 104 a §:n 6 momentista lausuma

Oikeusministeriö ehdottaa lausunnossaan ehdotetun rajamenettelyn päättymistä koskevan 104 a §:n 6 momentin 5 kohdan täsmentämistä suhteessa 198 §:n 1 momenttiin ja 199 §:n 4 momenttiin. Kyseisen kohdan mukaan rajamenettely päättyisi 14 päivän kuluttua siitä, kun käännyttämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa. Oikeusministeriön mukaan tämä määräaika olisi syytä säätää vastaavaksi kuin ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentin ja 199 §:n 4 momentin mukaiset määräajat. Mainitun 198 b §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Mainitun 199 §:n 4 momentin mukaan ko. hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Näin ollen näissä lainkohdassa tarkoitetut määräajat ovat yhteensä maksimissaan 14 päivää, mutta tähän 14 päivään sisältyy vähintään kymmenen arkipäivää. Jos rajamenettely on tarkoitus säätää päättyväksi saman aikaisesti kuin hallintotuomioistuimen on viimeistään ratkaistava täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus, tulisi oikeusministeriön mukaan tähän ehdotettuun lainkohtaan lisätä vaatimus vähintään kymmenen arkipäivän sisältymisestä määräaikaan.

Sisäministeriö toteaa, että kyseinen rajamenettelyn päättymistä koskeva tilanne liittyy siihen, että päätös on jo tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Toisin sanoen hakija on jo ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentin mukaisesti hakenut hallinto-oikeudelta täytäntöönpanokieltoa ja hallinto-oikeus on 199 §:n 4 momentin määräaikaa noudattaen päättänyt, että täytäntöönpanoa ei kielletä. Tämän jälkeen ehdotetun uuden 104 a §:n 6 momentin 5 kohdan mukaan rajamenettely jatkuu vielä enintään 14 päivää, jotta poliisilla on tarpeeksi aikaa aloittaa maasta poistamista koskevat toimet. Sisäministeriö katsoo, että tässä tapauksessa sääntely olisi selkeintä, jos säädetään 14 päivän ajasta. Poliisilla on tosiasiassa mahdollisuus aloittaa maasta poistamisen valmistelut jo ennen tätä heti Maahanmuuttoviraston tehtyä kielteisen päätöksen.